

Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e. V.
Schriftenreihe der Arbeitsgruppe „Straßenverwaltung“ · Heft 5

Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz

Von Dr. jur. Peter Karwath

1969

KIRSCHBAUM VERLAG · BAD GODESBERG



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e. V.
Schriftenreihe der Arbeitsgruppe „Straßenverwaltung“ · Heft 5

Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz

Von Dr. jur. Peter Karwath

KIRSCHBAUM VERLAG · BAD GODESBERG

1960 № 67



D 29

Verlegt im Kirschbaum Verlag, Fachverlag für Verkehr und Technik, Bad Godesberg.
Herstellung: Druckerei A. & C. Welchert, Lage (Lippe) September 1968, Herst.-Nr. 607

Meinen Eltern

Vorwort

Das Rechtsinstitut der Planfeststellung hat seit Erlaß des Fernstraßengesetzes und der neuen Landesstraßengesetze (mit Ausnahme der Stadtstaaten) vor allem für den überörtlichen Straßenbau eine überragende Bedeutung gewonnen. Für dieses aus den Bedürfnissen der Praxis nach einem zügigen Straßenbau unter gleichzeitiger Berücksichtigung der übrigen öffentlichen Interessen und der Privatinteressen der Betroffenen entwickelte Verfahren fehlt noch die seiner Bedeutung entsprechende, für Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung gleichermaßen bedeutsame wissenschaftliche Durchdringung. Die vorliegende Arbeit will mithelfen, diese Lücke zu schließen. Sie trägt damit zugleich zur Lösung noch nicht abschließend geklärter Fragen bei.

Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e. V.

Der Vorsitzende

Prof. Dr.-Ing. E. h. A. B ö h r i n g e r

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	9
A. Das Wesen der Planfeststellung	12
I. Der Begriff der Planfeststellung	12
1. Die Definition der (Anlagen-)Planfeststellung	12
2. Die mehrdeutige Verwendung des Begriffes „Planfeststellung“	15
3. Die Planfeststellung im System der Planung	15
a) Die Zugehörigkeit der Planfeststellung zum verwaltungsrechtlichen Institut des Planes	15
b) Die Position der Planfeststellung im System der verwaltungsrechtlichen Pläne	17
c) Die Abgrenzung der Planfeststellung gegenüber anderen Plänen	19
II. Die Rechtswirkungen der Planfeststellung	19
1. Zweck der Planfeststellung	20
a) Der Grundgedanke des Rechtsinstituts	20
b) Die Einzelaufgaben der Planfeststellung	21
(1) Die Genehmigungs- und Gestaltungsfunktion gegenüber dem Unternehmer	21
(2) Die Bindungsfunktion gegenüber den Planbetroffenen	21
(3) Der Ausgleich der berührten Interessen	21
(4) Die Konzentration der Entscheidungsbefugnis	24
2. Die einzelnen Rechtswirkungen der Planfeststellung	24
a) Die Rechtserheblichkeit gegenüber dem Straßenbaulastträger	25
b) Die Konzentrationswirkung	26
(1) Die Ersetzung aller öffentlich-rechtlichen Zulassungsakte	26
(2) Die Einschränkung der Konzentrationswirkung durch § 14 WHG	26
(3) Das Zusammentreffen von Planfeststellungen	29
(4) Zusammenfassung	37
c) Die Bindungswirkung der Planfeststellung gegenüber der Umwelt	37
(1) Die Bindung der öffentlich-rechtlich Betroffenen	37
(2) Die Bindung der Verwaltungsbehörden und Gerichte	38
(3) Der Ausschluß der gegen die Anlage gerichteten Beseitigungs- und Änderungsansprüche	39
3. Zusammenfassung	49

	Seite
III. Die Rechtsnatur der Planfeststellung	50
1. Die Problematik	51
2. Die rechtslogische Offenheit des Planfeststellungs- beschlusses	52
3. Die Qualifizierung als rechtsgestaltender Verwaltungsakt	55
4. Die Konsequenzen der Einzelaktnatur für das Verhältnis zwischen Planfeststellungsbeschluß und Bebauungsplan .	59
a) Das Verhältnis zwischen Planfeststellungsbeschluß und Bebauungsplan nach der Regelung des BBauG und des FStrG	60
b) Die Konsequenzen der unterschiedlichen Rechtsnatur von Planfeststellung und Bebauungsplan	62
(1) Die Erhaltung der Wahlmöglichkeit zwischen beiden Hoheitsakten	63
(2) Die Durchsetzung der sachlichen Priorität der Plan- feststellung	63
c) Zusammenfassung	65
B. Die Übernahme der Planfeststellung in das Straßen- und Wege- recht	66
C. Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung für Bundesfern- straßen und die verfassungsrechtliche Ordnung	70
I. Bedeutung und verfassungsrechtliche Problematik der Kon- zentrationenwirkung	70
1. Die Bedeutung der Konzentrationswirkung für die Plan- feststellung	70
2. Die verfassungsrechtliche Problematik	71
II. Das Wesen der Konzentrationswirkung	74
1. Die Weitergeltung der den „ersetzten“ Zulassungsakten zugrunde liegenden sachlich-rechtlichen Normen	74
a) Die Theorien über die Weitergeltung der Sachnormen	75
(1) Die Theorie der Ersetzung	75
(2) Die Theorie der Fortgeltung	78
b) Die Entscheidung für die Fortgeltungstheorie	79
(1) Die Doppeldeutigkeit der gesetzlichen Aussage über die Konzentrationswirkung im FStrG und im BBahnG	79
(2) Die Unvereinbarkeit der Ersetzungstheorie mit dem verfassungsrechtlichen Erfordernis spezifizierter Eingriffsermächtigungen	81
(3) Die Regelung des § 17 Abs. 2 FStrG und die Erset- zung anderer Planfeststellungsbeschlüsse als Argu- mente für die Fortgeltungstheorie	89
(4) Ergebnis	90
2. Die Äußerung der Konzentrationswirkung als Verwal- tungskonzentration	90

III. Die Vereinbarkeit der Konzentrationswirkung mit der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	92
1. Die verfassungsrechtliche Problematik der Konzentrationswirkung nach der Fortgeltungstheorie	92
a) Die Varianten der Fortgeltungstheorie	92
(1) Die Theorie der differenzierten Fortgeltung	92
(2) Die Theorie der einheitlichen Fortgeltung	93
b) Die Abhängigkeit der verfassungsrechtlichen Fragestellung vom unterschiedlichen Verständnis der Fortgeltungstheorie	94
(1) Die Fragestellung nach der Theorie der differenzierten Fortgeltung	94
(2) Die Fragestellung nach der Theorie der einheitlichen Fortgeltung	94
(3) Die Unterschiede der verfassungsrechtlichen Problematik beider Varianten der Fortgeltungstheorie	96
2. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Normierung der Konzentrationswirkung	97
a) Der Umfang der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zur Regelung des Baues und der Unterhaltung von Bundesfernstraßen	97
b) Die Unerläßlichkeit der Verwaltungskonzentration für die wirksame Regelung der Materie „Fernstraßenbau“	105
c) Die Entscheidung für die Theorie der differenzierten Fortgeltung	109
Schrifttumsverzeichnis	111

Einleitung

In den nach 1945 ergangenen Gesetzen zur Regelung des Baues von Verkehrsanlagen und des Gewässerausbau (einschließlich Deich- und Dammbauten) bedienen sich Bundes- und Landesgesetzgeber zur rechtlichen Bewertung und Gestaltung von Bauvorhaben in zunehmendem Maße des Instituts der (Bau-) Planfeststellung¹⁾. Diese Entwicklung ist in Gesetzgebung und Rechtslehre vorausgesehen und teilweise ausdrücklich gefördert und begrüßt worden. So erklärte Forsthoff bereits auf der Staatsrechtslehrertagung 1959 in Erlangen, man müsse sich in Zukunft mit besonderem Nachdruck dem Planfeststellungsverfahren widmen, dessen Bedeutung ständig wachsen werde²⁾. In gleichem Sinn stellt die amtliche Begründung zu Art. 37 des Entwurfs eines Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes³⁾ fest, die Planfeststellung sei ein „sehr geeignetes und zweckmäßiges Mittel, die öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse für lange Straßenführungen schnell und einheitlich zu regeln“. Dieses Rechtsinstitut werde daher in der neueren Gesetzgebung allgemein Eingang finden.

Es lassen sich aber auch kritische Stimmen nicht überhören, die sich gegen das ständige Vordringen der Planfeststellung richten. So führt ihre Übernahme in immer neue Sachgebiete nicht nur zu Kollisionsproblemen, die Blümel⁴⁾ zu der Frage veranlassen, ob es denn überhaupt nötig sei,

-
- 1) Zur Veranschaulichung dieser Entwicklung seien folgende Beispiele genannt:
auf dem Gebiet des Straßen- und Wegerechts §§ 12 Abs. 4 und 6, 17 ff. Bundesfernstraßengesetz — FStrG — vom 6. 8. 1953 in der Fassung vom 6. 8. 1961 (BGBl. I S. 1742) sowie die Straßengesetze der Länder
Baden-Württemberg: §§ 38 ff. Straßengesetz für Baden-Württemberg — StrGBW — vom 20. 3. 1964 (GesBl. S. 127)
Bayern: Art. 36 ff., 74 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz — BayStrWG — vom 11. 6. 1958 (GVBl. S. 147, ber. S. 192 und 316)
Hessen: §§ 33 ff. des hessischen Straßengesetzes — HessStrG — vom 9. 9. 1962 (GVBl. S. 437)
Niedersachsen: §§ 38 ff. des niedersächsischen Straßengesetzes — NdsStrG — vom 14. 12. 1962 (GVBl. S. 251)
Nordrhein-Westfalen: §§ 38 ff. des Straßengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen — LStrGNW — vom 28. 11. 1961 (GVBl. S. 305)
Rheinland-Pfalz: §§ 5 ff. des Landesstraßengesetzes für Rheinland-Pfalz — LStrGRP — vom 15. 2. 1963 (GVBl. S. 57)
Schleswig-Holstein: §§ 40 ff. des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Schleswig-Holstein — StrWGSH — vom 22. 6. 1962 (GVBl. S. 237)
auf dem Gebiet des Eisenbahn(bau)rechts § 36 des Bundesbahngesetzes — BBahnG — vom 13. 12. 1951 (BGBl. I S. 955)
auf dem Gebiet des Flugplatzbaurechts §§ 8 ff. des Luftverkehrsgesetzes — LuftVG — in der Fassung vom 22. 10. 1965 (BGBl. I S. 1730).
auf dem Gebiet des Personenbeförderungsrechts §§ 28 ff., 41 des Personenbeförderungsgesetzes — PBefG — vom 21. 3. 1961 (BGBl. I S. 241)
auf dem Gebiet des Wasserechts § 31 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) — WHG — vom 27. 7. 1957 (BGBl. I S. 1110) in Verbindung mit den Wassergesetzen der Länder — z. B. in Bayern Art. 58 des Bayerischen Wassergesetzes — BayWG — vom 26. 7. 1962 (GVBl. S. 143, ber. 1963 S. 120).
Wegen weiterer Anwendungsfälle der Planfeststellung und zu Ausdehnungsbestrebungen auf bisher nicht erfaßte Rechtsgebiete vgl. Blümel BauPF I S. 19 f.
- 2) Forsthoff in der Aussprache zu dem Beratungsgegenstand „Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut“ VVDStRL Heft 18 S. 192.
Wenig später wiederholte er diese Ansicht in seinem Vorwort zu Blümel: BauPF I.
- 3) Zitiert nach Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 36 Rdnr. 4.
- 4) Blümel: BauPF I S. 22.

die Planfeststellung in ihrer eisenbahnrechtlichen Ausformung auf die verschiedensten Sachgebiete zu übertragen. Aber auch über das grundsätzliche Verständnis der Planfeststellung und damit ihre Bedeutung innerhalb des einzelnen Sachgebietes bestehen Unklarheiten, die auf die bisherige wissenschaftliche Vernachlässigung dieses Rechtsinstitutes⁵⁾ zurückgehen. Ein bezeichnendes Symptom dafür sind die widersprüchlichen Auffassungen des Bundes und des Landes Bayern über Funktion und Umfang der „Konzentrationswirkung“ der Planfeststellung⁶⁾, die mit besonderer Deutlichkeit in dem von der Bayerischen Staatsregierung angestrebten und beim Bundesverfassungsgericht seit 1964 anhängigen Normenkontrollverfahren, betreffend die Verfassungsmäßigkeit des § 9 Abs. 1 und 3 sowie anderer Bestimmungen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes⁷⁾, zum Ausdruck gekommen sind⁸⁾.

In dieser Situation hat sich die nachfolgende Arbeit die Aufgabe gestellt, das Wesen der Planfeststellung für Bundesfernstraßen und die verfassungsrechtliche Problematik ihrer Konzentrationswirkung zu untersuchen.

Die Beschränkung der Untersuchung auf den Bereich der Bundesfernstraßen und damit auf die gesetzliche Regelung der Planfeststellung im Bundesfernstraßengesetz — FStrG — verfolgt dabei einen doppelten Zweck: Soweit Fragen angesprochen sind, die sich für das Rechtsinstitut der Planfeststellung allgemein, also auf allen Sachgebieten in gleicher Weise stellen, erfüllt die gesetzliche Regelung der §§ 17 f. FStrG die Funktion eines Modells. Bei diesen Fragen wird die Arbeit die Grenzen des Modells überschreiten, wenn sein Erkenntniswert allein zur Klärung nicht ausreicht. Darüber hinaus soll eine Einengung der Problematik erreicht werden. Damit ist nicht nur die Ausklammerung der zahlreichen, oft unbegründeten Unterschiede in der Ausgestaltung der einzelnen Planfeststellungsverfahren angesprochen⁹⁾. Vor allem wird durch die Beschränkung der Untersuchung auf das Fernstraßen(bau)recht eine Konkretisierung der Fragestellung in den Fällen herbeigeführt, in denen sich die Problematik auf den verschiedenen Sachgebieten, die eine Planfeststellung vorsehen, unterschiedlich äußert¹⁰⁾.

5) Dazu Groebe, DVBl. 1959, 48 ff. (52 Anm. 52), Blümcl: BauPF I S. 21 f.

6) Vgl. dazu einstweilen Blümcl: BauPF I S. 29 ff., Sieder-Zeitler: Bay-StrWG Art. 36 Rdnr. 32 ff., Art. 74 Rdnr. 1 ff.

7) Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz) — EKRG — vom 14. 8. 1963 (BGBl. I S. 681).

8) So der Antragsschriftsatz der Bayerischen Staatsregierung vom 2. 3. 1964 — Schriftsatz Bayerns I — S. 6 ff. und die Stellungnahme des Bundesministers für Verkehr namens der Bundesregierung vom 11. 9. 1964 Z. 10 354 — 95 Vmz/64 — Schriftsatz des Bundes I — S. 7 ff. (nicht veröffentlicht).

9) Auf diese Unterschiede wies bereits Forsthoff VVDStRL Heft 18, S. 192 hin. Sie bilden den Anlaß für die beabsichtigte einheitliche Ausgestaltung der Planfeststellung: EVWVerfG 1963, Einzelbegründung vor § 58.

10) Ein Beispiel dafür ist die Frage nach dem Umfang der Konzentrationswirkung. Bei einer bundesrechtlich geregelten Planfeststellung ist hier das verfassungsrechtliche Hauptproblem das Verhältnis zu Genehmigungen, die das Landesrecht vorschreibt, bei landesrechtlichen Planfeststellungen das Verhältnis zu bundesrechtlichen Genehmigungen. Betrachtet man die Verteilung der staatlichen Befugnisse, insbesondere der Verwaltungskompetenzen, die das Grundgesetz zwischen Bund und Ländern vornimmt, so liegt auf der Hand, daß die angesprochene verfassungsrechtliche Problematik der Konzentrationswirkung bei bundesrechtlich und landesrechtlich geregelten Planfeststellungen keineswegs identisch ist.

Daß aus der Vielzahl der vorhandenen Planfeststellungsregelungen¹¹⁾ gerade die Planfeststellung nach dem FStrG als Untersuchungsgegenstand ausgewählt worden ist, erklärt sich einmal aus der Tatsache, daß dieses Rechtsinstitut auf dem Gebiet des Straßenbaurechts bei weitem noch keine so eingehende wissenschaftliche Behandlung erfahren hat wie etwa im Eisenbahnbaurecht¹²⁾. In erster Linie war dafür aber maßgebend, daß die Planfeststellung im FStrG erstmals ausführlicher geregelt wurde als in den bereits zuvor ergangenen einschlägigen Gesetzen¹³⁾. Hinzu kommt, daß diese Regelung zum Vorbild für die Ausgestaltung der Planfeststellung in zahlreichen späteren Gesetzen geworden ist. Das gilt nicht nur für die Straßengesetze der Länder¹⁴⁾, sondern auch für später ergangene Bundesgesetze. So lehnen sich die Planfeststellungsvorschriften des Personenbeförderungsgesetzes¹⁵⁾ und des Luftverkehrsgesetzes¹⁶⁾ an die §§ 17 ff. FStrG an, die sich daher als Objekt der Betrachtung in besonderem Maße anbieten.

Der Gang der nachfolgenden Untersuchung ergibt sich aus ihrer thematischen Begrenzung auf das Wesen der Planfeststellung und die verfassungsrechtliche Problematik ihrer Konzentrationswirkung. Zunächst wird — unter A — das Wesen der Planfeststellung dargestellt. Dann schließt sich — unter B — eine kurze Betrachtung darüber an, auf welchem Weg das Rechtsinstitut der Planfeststellung Eingang in das Straßen- und Wegerecht gefunden hat. Dieser geschichtliche Rückblick soll das Verständnis für die verfassungsrechtliche Problematik der Konzentrationswirkung unter dem Bonner GG erhöhen, deren Untersuchung der dritte Teil der Arbeit — C — gewidmet ist.

11) Vgl. dazu die Beispiele in Anm. 1.

12) Daß der Schwerpunkt des Schrifttums zur Planfeststellung auf eisenbahnrechtlichem Gebiet liegt, erklärt sich aus der historischen Entwicklung. Vgl. dazu unten S. 66 ff.

13) So die Begründung zu § 17 Entw. FStrG BT-Drucks. Nr. 4248, 1. Wahlperiode (1949).

14) Vgl. dazu K o d a l : StrR S. 467.

15) G r e i f : PBefG § 28 Rdnr. 1.

16) B e i n e - L o h m a n n : ZRW 1965, 103 ff. (104).

A. Das Wesen der Planfeststellung

Die Planfeststellung hat ungeachtet ihrer ständig wachsenden Bedeutung und ihrer praktischen Bewährung in der Vergangenheit in der Verwaltungsrechtswissenschaft bisher nur geringe Beachtung erfahren. Aus diesem „Nachholbedarf“ an dogmatischer Betrachtung ergibt sich die Notwendigkeit, das Wesen der Planfeststellung näher zu untersuchen. Dazu ist es erforderlich, zunächst den Begriff der Planfeststellung zu klären (I), dann ihren Zweck und ihre Rechtswirkungen darzulegen (II) und schließlich die Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses festzustellen (III).

I. Der Begriff der Planfeststellung

Ausgangspunkt für die begriffliche Erfassung ist die Suche nach einer Definition der Planfeststellung (unter 1.). Dann ist der mehrdeutigen Verwendung dieses Begriffes im Sprachgebrauch der Planfeststellungsvorschriften und der Literatur nachzugehen (unter 2.) und endlich die Position der Planfeststellung im Gesamtgefüge der Planung festzulegen (unter 3.).

1. Die Definition der (Anlagen-) Planfeststellung

Auf der Suche nach den Kriterien des Begriffes der „Planfeststellung“¹⁾ begegnet man der Schwierigkeit, daß sich diese Bezeichnung ihrem Wortsinn nach auf jede Art von Plänen beziehen kann²⁾. Tatsächlich wird der Begriff „Planfeststellung“ auch in Rechtsprechung und Lehre in diesem allgemeinen Sinn gebraucht. So definiert Wolff³⁾ das Planfeststellungsverfahren als „eine geordnete Folge von Maßnahmen eines Trägers öffentlicher Verwaltung zur Ermittlung und Koordinierung der Absichten zur Nutzung bestimmter Flächen, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht, sowie zur Kundgabe einer verbindlichen Zulassung konkreter Nutzungsarten...“. Ähnlich versteht der BayVGh⁴⁾ und im Anschluß an ihn Marschall⁵⁾ unter Planfeststellung „die hoheitliche Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Planes für die Gestaltung eines örtlich begrenzten Teiles der Landschaft“.

Eine derart weite Auffassung genügt jedoch den Zwecken der vorliegenden Arbeit nicht, da sie den Begriff der Planfeststellung nach dem FStrG zu unscharf umgrenzt. Es läßt sich vielmehr innerhalb dieser „Planfeststellungen im weiteren Sinn“⁶⁾ eine Gruppe feststellen, die sich durch ein besonderes Maß an Gemeinsamkeit in Zielsetzung und rechtlicher Ausgestaltung auszeichnet. Diese „Planfeststellungen im engeren Sinn“⁶⁾ haben

1) Zur sprachgeschichtlichen Herkunft der Begriffe „Plan“ und „Planfeststellung“ vgl. die Nachweise bei Blüm el : BauPF I S. 25 mit Anm. 9 und 10; zur Bedeutung des Wortes „Plan“ ferner Obermayer : Der Plan, VVDStRL 18, 144 ff. (144 mit Anm. 1).

2) Blüm el : BauPF I S. 24.

3) Wolff : VerwR III S. 261.

4) BayVGh, Urteil vom 7. 6. 1962, VerwRspr. 16, 469 ff. (470).

5) Marschall : FStrG § 17 Rdnr. 3 (S. 484).

6) Diese Terminologie ist von Blüm el : BauPF I S. 24 übernommen.

jeweils den Plan zur Errichtung einer konkreten baulichen Anlage zum Gegenstand, wobei es sich in der Regel um eine Verkehrsanlage handelt⁷⁾. Zur Unterscheidung von der Festsetzung anderer Pläne wurde für sie der Ausdruck „Bauplanfeststellung“⁸⁾ oder „Anlagenplanfeststellung“⁹⁾ eingeführt. Nur in diesem Sinne wird im folgenden der Terminus „Planfeststellung“ gebraucht, und auf dieses, bei aller Verschiedenheit in der Einzelgestaltung doch einheitliche Rechtsinstitut sollte er auch beschränkt bleiben. Dieser Forderung entspricht die Tendenz der neueren Gesetzgebung. So vermeiden sowohl das Bundesbaugesetz¹⁰⁾ als auch das Raumordnungsgesetz¹¹⁾ den Begriff der „Planfeststellung“ und sprechen stattdessen von der „Aufstellung“ der Bauleit-¹²⁾ bzw. Raumordnungspläne¹³⁾. Die gleiche Sprachregelung findet sich auch im Landbeschaffungsgesetz¹⁴⁾, obwohl doch der Ausdruck „Planfeststellung“ zur traditionellen Terminologie des Enteignungsrechtes zählt¹⁵⁾ 16).

Aber auch nach der Beschränkung des Begriffs „Planfeststellung“ auf die Anlagenplanfeststellung verbergen sich hinter dieser Bezeichnung noch ganz verschiedenartige Verwaltungsmaßnahmen. Vor allem die preußische Gesetzgebung hielt die Begriffe „Planfeststellung“ und „Genehmigung“ lange Zeit für austauschbar und verstand daher unter „Planfeststellung“ auch solche Hoheitsakte, die in Wahrheit nichts anderes zum Inhalt hatten als die einfache Genehmigung eines Bauplanes¹⁷⁾. Darauf mag es zurückzuführen sein, daß auch die „klassische Definition“¹⁸⁾ der (eisenbahnrechtlichen) Planfeststellung durch Gleim¹⁹⁾ eine klare Aussage über die spezifischen Elemente der Planfeststellung gegenüber der einfachen Genehmigung vermissen läßt. Nach dieser Begriffsbestimmung ist unter Planfeststellung die „rechtswirksame Bestimmung über die Lage, die Gestaltung und Beschaffenheit der (Bahn-)Anlage selbst in allen ihren Bestandteilen, sowie über die Frage, wieweit es zugunsten der durch die (Eisenbahn-)Unternehmung in Mitleidenschaft gezogenen öffentlichen und Privatinteressen der Herstellung besonderer Anlagen (Nebenanlagen) bedarf, wo und wie dieselben auszuführen sind“, zu verstehen. Damit ist zwar eine um-

7) Vgl. Blümel: BauPF I S. 24 Anm. 3. Beispiele für Planfeststellungen, die anderen als Verkehrsbauten dienen, enthält § 31 WHG.

8) Blümel: BauPF I S. 24, Kodal: StrR S. 469.

9) Wolff: VerwR III S. 264.

10) Bundesbaugesetz — BBauG — vom 23. 7. 1960 (BGBl. I S. 343).

11) Raumordnungsgesetz — ROG — vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306).

12) z. B. §§ 2, 4 Abs. 3 BBauG.

13) z. B. § 5 Abs. 1 ROG.

14) z. B. §§ 31, 36 des Gesetzes über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz) — LBG — vom 23. 2. 1957 (BGBl. I S. 134). Vgl. auch § 47 LBG, der an Stelle des Begriffs „Planfeststellung“ den Terminus „Enteignungsbeschluß“ gebraucht.

15) Zur Verwendung des Wortes „Planfeststellung“ für die „Feststellung des Enteignungsplanes“ nach dem (preußischen) Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum — (Pr)EnteigG — vom 11. 6. 1874 (GS S. 221) vgl. die Nachweise bei Achterberg DÖV 1960, 166 ff. (166 Anm. 3).

16) Kritisch zu dieser Verwendung derselben Bezeichnung für verschiedene Tatbestände Achterberg DVO 1960, 166 ff. (166) unter Berufung auf Koch Bundesbahn 1955, 748 ff.

17) Dazu Blümel: BauPF I S. 120, 122.

18) Diese Bezeichnung stammt von Blümel: BauPF I S. 91 A 42.

19) Gleim: EisenBBR S. 341, übernommen von Fritsch EisenBR S. 99 f.

fassende Aufzählung der Befugnisse der Planfeststellungsbehörde gegeben, die besonderen Begriffsmerkmale der Planfeststellung im Unterschied zur einfachen Genehmigung ergeben sich aus dieser Definition — zumindest ihrem Wortlaut nach ²⁰⁾ — jedoch nicht.

Dagegen ist sich die moderne Lehre darüber einig, daß Planfeststellung und Genehmigung nicht identisch sind ²¹⁾. Allerdings wird man den Unterschied zwischen beiden nicht darin sehen können, daß durch die Genehmigung nur „negativ zugelassen“, durch den Planfeststellungsakt dagegen „positiv gestaltet“ werde ²²⁾. Denn auch der Genehmigung wohnt eine Gestaltungsfunktion inne, und zwar durchaus nicht nur zwischen Genehmigungsbehörde und Begünstigtem, sondern auch im Verhältnis zwischen dem Begünstigten und seiner Umwelt. Soweit mit dieser Unterscheidung das der Planfeststellung innewohnende planerische Element ²³⁾ angesprochen sein soll, unterscheidet es zwar die Planfeststellung von der üblichen Genehmigung, ist aber ohne eigenständige rechtliche Relevanz und daher als Begriffs- und Abgrenzungskriterium ungeeignet. Es ist daher nicht nur davon auszugehen, daß die Planfeststellung gegenüber dem Unternehmer auch das Element einer Baugenehmigung enthält ²⁴⁾; sie kann vielmehr überhaupt als eine besondere, weil mit speziellen Rechtswirkungen ausgestattete, als eine „qualifizierte Genehmigung“ angesehen werden ²⁵⁾.

Aus dieser Feststellung ergibt sich zugleich die Richtung, in der die Begriffsmerkmale der Planfeststellung zu suchen sind. Die Planfeststellung ist durch ihre spezielle Rechtswirkung gekennzeichnet und — damit verbunden — durch ein besonderes, der Erzielung dieser Rechtswirkung angepaßtes Verfahren ²⁶⁾.

Wichtigstes Kriterium der Planfeststellung ist es danach, daß durch den Planfeststellungsbeschluß die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit und die Gestaltung der geplanten baulichen Anlage in einem Verfahren mit bindender Wirkung gegenüber allen Betroffenen endgültig festgelegt wird ²⁷⁾. Hinzu kommt, daß dieser Entscheidung ein spezielles, mit öffentlicher Planauslegung und Einwendungserörterung verbundenes Anhörungsverfahren vorausgeht ²⁸⁾.

Zusammenfassend kann die (Anlagen-) Planfeststellung daher definiert werden als die allseitige hoheitliche Verbindlichkeits-erklärung eines Planes zur Gestaltung einer konkre-

²⁰⁾ In der Sache wurde sie dagegen im Sinne des heutigen Rechtsinstituts der Planfeststellung verstanden; vgl. Blümel: BauPF I S. 91, besonders Anm. 42 ff.

²¹⁾ Vgl. z. B. Haustein-Koch: Eisenbahnen S. 163 f., Blümel: BauPF I S. 120 ff.

²²⁾ So aber Haustein-Koch: Eisenbahnen S. 164.

²³⁾ Zur Stellung der Planfeststellung im System der Planung siehe unten S. 15 ff.

²⁴⁾ Das konzipiert auch Haustein-Koch: Eisenbahnen S. 164.

²⁵⁾ So auch Blümel DVBl. 1960, 697 ff. (708).

²⁶⁾ Kodal: StrR S. 467, Blümel: BauPF I S. 120.

²⁷⁾ Zur Verbindlichkeit der Planfeststellung siehe BayVGh, Urteil vom 7. 6. 1962, VerwRspr. 16, 469 ff. (470).

Zur Frage, ob der Planfeststellung Allgemeinverbindlichkeit zukommt, siehe unten S. 51 ff., 55 ff.

²⁸⁾ Vgl. dazu EVwVerfG 1963, Einzelbegründung vor § 58, zu § 59 Abs. 2 und 3—5 sowie 6.

ten Bauanlage in einem besonderen, mit öffentlicher Planauslegung und Einwendungserörterung verbundenen Verwaltungsverfahren.

2. Die mehrdeutige Verwendung des Begriffes „Planfeststellung“

Im Sprachgebrauch der Gesetzgebung²⁹⁾ und der Literatur³⁰⁾ wird die Bezeichnung „Planfeststellung“ nicht in einheitlichem Sinn verwendet. Man versteht darunter einmal das Rechtsinstitut der Planfeststellung als ganzes, wie es oben definiert worden ist, daneben aber auch seine Einzelbestandteile, nämlich das (Planfeststellungs-) Verfahren und den (Planfeststellungs-) Beschluß. Diese Praxis ist jedoch unbedenklich, da sich ohne Schwierigkeit aus dem Zusammenhang entnehmen läßt, in welcher Bedeutung der Ausdruck „Planfeststellung“ im Einzelfall gebraucht wird.

Das Eisenbahnrecht kennt darüber hinaus noch eine weitere Verwendung des Begriffes. Dort wird unter Planfeststellung auch das „Planfeststellungsrecht“ im Sinne der staatsrechtlichen Befugnis zur Vornahme von Planfeststellungen verstanden³¹⁾. Diese Gleichsetzung von „Planfeststellung“ und „Planfeststellungsrecht“ hat sich jedoch nicht einmal in der eisenbahnrechtlichen Literatur voll durchgesetzt³²⁾ und wird auch in der vorliegenden Arbeit nicht vorgenommen.

3. Die Planfeststellung im System der Planung

Schon das Wort „Planfeststellung“ legt es nahe, eine Begriffsdarstellung dieses Rechtsinstitutes nicht abzuschließen, ohne seine Position innerhalb der öffentlichen Planungstätigkeit zu erörtern, mit der ihm zumindest der ständige Bedeutungszuwachs seit Ende des 2. Weltkrieges gemeinsam ist³³⁾. Dabei soll zunächst die Frage nach der Zugehörigkeit der Planfeststellung zum Institut des verwaltungsrechtlichen Planes gestellt — a) —, dann die Position der Planfeststellung im System der verwaltungsrechtlichen Pläne bestimmt — b) — und schließlich an Hand der dabei gewonnenen Erkenntnisse eine Abgrenzung gegenüber anderen Plänen vorgenommen werden — c).

a) Die Zugehörigkeit der Planfeststellung zum verwaltungsrechtlichen Institut des Planes

Voraussetzung einer Aussage über das Verhältnis von Plan und Planfeststellung ist die Klärung des Plan-Begriffes. Die Rechtslehre ist sich über die Wesensmerkmale des Planes durchaus nicht einig. So wird das Spezifische des Planes darin gesehen, daß über eine unter Mißachtung der

²⁹⁾ Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG: Die Feststellung, „die Planfeststellung“ ersetze alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen Genehmigungen usw., bedeutet einmal, daß der Planfeststellungsbeschluß die an sich erforderlichen Genehmigungen a k t e usw. ersetzt, aber auch, daß das Planfeststellungsverfahren an die Stelle der sonst durchzuführenden Genehmigungsverfahren tritt.

³⁰⁾ Blümel: BauPF I S. 24 und DVBl. 1960, 697 ff. (700); Kodal: StrR S. 469.

³¹⁾ Planfeststellungsrichtlinien BBahnG (2) a), ebenso Hauste in - Koch: Eisenbahnen S. 156.

³²⁾ So vermeidet Hauste in - Koch: Eisenbahnen diese Gleichsetzung in seinen Ausführungen zum Planfeststellungsrecht — S. 157 f. (§ 69) — trotz der in Anm. 31 zitierten Feststellung.

³³⁾ Zur wachsenden Bedeutung des Planes nach 1945 vgl. Obermayer: Der Plan VVDStRL Heft 18, S. 144 ff. (144 f.).

eigentumsmäßigen Zuordnung zu „einer Ganzheit verschmolzene Summe von Gütern“ verfügt werde, wobei sich diese Verfügung auf die einzelnen Betroffenen ungleich auswirkte³⁴⁾. Der Plan ist ferner als „Summe vorweggenommener freier Einzelentscheidungen“³⁵⁾ und als Regelung des Ablaufs eines künftigen Geschehens³⁶⁾ verstanden worden. Alle diese Merkmale treffen jedoch nicht das charakteristische Element des Planes³⁷⁾. Dessen kennzeichnendes Kriterium liegt vielmehr darin, daß er eine Reihe von Maßnahmen enthält, die zueinander derart in einem Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit stehen, daß die Änderung oder der Wegfall einer dieser Maßnahmen Auswirkungen auf alle übrigen hat³⁸⁾. Dementsprechend definiert O b e r m a y e r³⁹⁾ den verwaltungsrechtlichen Plan als die „Ausarbeitung eines Verwaltungsorgans, die durch verschiedene aufeinander abgestimmte Maßnahmen die Verwirklichung eines bestimmten Ordnungszustandes anstrebt“.

Dieses Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit der im Plan vorgesehenen Maßnahmen voneinander ist auch für die Planfeststellung typisch, denn das ihr zugrunde liegende Bauvorhaben stellt eine Einheit dar, bei der die Änderung einer Einzelmaßnahme nicht folgenlos für die Gesamtkonzeption der Gestaltung bleiben kann⁴⁰⁾. Aus dieser Sicht ist die Planfeststellung demnach eine Ausformung des Verwaltungsplanes⁴¹⁾. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die Planfeststellung in vielen Fällen nur die Konkretisierung einer bereits vorhandenen Planung in einem bestimmten räumlichen Teilbereich darstellt. So geht z. B. beim Neubau von Bundesfernstraßen (oder ihrem Ausbau, wenn dabei auf einer längeren Strecke von der bisherigen Linienführung abgewichen wird) der Planfeststellung in der Regel⁴²⁾ die Aufstellung eines Planes nach § 16 FStrG voraus⁴³⁾, der allgemeine Festsetzungen über die Verkehrsbestimmung, die Linienführung, den Querschnitt und die Verknüpfung der zu bauenden Straße mit dem bestehenden öffentlichen Verkehrsnetz enthält und der dem Planfeststellungsverfahren zugrunde zu legen ist⁴⁴⁾. Der Vollzug der Planung in verschiedenen Stufen, die sich im Umfang des erfaßten Raumes, der gestalterischen Genauigkeit und der Frage der Rechtsverbindlichkeit ihrer

34) I m b o d e n : Der Plan VVDStRL Heft 18 Leitsätze des Berichterstatters S. 140 ff. Leitsatz III (S. 140).

35) W e r n e r DVBl. 1957, 221 ff. (225).

36) F o r s t h o f f DVBl. 1957, 113 ff. (114).

37) Dazu O b e r m a y e r : Der Plan VVDStRL Heft 18 S. 144 ff. (148 f.)

38) O b e r m a y e r aaO S. 149 f.

39) aaO S. 150.

40) Das gilt natürlich nicht bei Einzelkorrekturen von unwesentlicher Bedeutung.

41) So auch O b e r m a y e r : Der Plan VVDStRL Heft 18 S. 144 ff. (147), K o d a l StrR S. 468.

42) Eine Entscheidung nach § 16 FStrG erübrigt sich, wenn zwischen den beteiligten Behörden Einigkeit über die Planung besteht. Vgl. I 5 a) der Erläuterungen zu § 16 FStrG (BMVE vom 24. 11. 1959 StB 2 Rpl. — 2026 I — 59 II; zitiert nach M a r s c h a l l : FStrG C 24 S. 838 ff.), K o d a l : StrR S. 521.

43) Zur Ersetzung der Planung nach § 16 FStrG durch Maßnahmen der Orts- und Landesplanung siehe II 12 a) der Erläuterungen zu § 16 FStrG aaO.

44) Zum Inhalt der Planung nach § 16 FStrG vgl. I 2 der Erläuterungen zu § 16 FStrG aaO und K o d a l StrR S. 515.

Zur Bedeutung der Planung für die nachfolgende Planfeststellung vgl. I 7 a) der Erläuterungen zu § 16 FStrG aaO und K o d a l : StrR S. 522 f.

Festlegungen unterscheiden können, ist vielmehr eine bekannte Erscheinung, die auf den Plancharakter der jeweils in den einzelnen Stadien vorliegenden Ausarbeitung keinen Einfluß hat⁴⁵⁾. Auch soweit die Planfeststellung einer bisher nur intern und im Verhältnis zu anderen Planungsträgern beachtlichen Planung⁴⁶⁾ größere Exaktheit der Gestaltung und volle rechtliche Außenwirkung verleiht, ist sie daher als Plan im obigen Sinne anzusprechen.

Die Besonderheit der Planfeststellung liegt jedoch darin, daß sie nicht nur die Verwirklichung eines bestimmten Ordnungszustandes anstrebt, sondern den angestrebten Ordnungszustand (öffentlich-)rechtlich gesehen bereits verwirklicht. Während der Plan gemeinhin nur „das Bild des zu erzielenden Endzustandes“ festlegt, an dem sich alle späteren Einzelmaßnahmen zu orientieren haben⁴⁷⁾, bedarf die Planfeststellung keines rechtlichen Ausführungsaktes mehr⁴⁸⁾. Aus dieser Sicht hat sie die Bedeutung einer — durch besondere Rechtswirkungen qualifizierten⁴⁹⁾ — Genehmigung. Das wird besonders deutlich, wenn man Straßen- und Ortsplanung miteinander vergleicht. Entspricht dabei die Planung nach § 16 FStrG dem gemeindlichen Flächennutzungsplan, so stellt die Planfeststellung nicht nur das Pendant zum Bebauungsplan dar, sondern hat zugleich die rechtliche Bedeutung der den Bebauungsplan vollziehenden Baugenehmigung. Die Planfeststellung ist demnach doppelgesichtig: sie vereint in sich Planaufstellung und Planvollzug. Besonderer Vollzugsakte bedarf es dabei deshalb nicht, weil die Planfeststellung e i n e m einheitlich durchzuführenden Vorhaben — nämlich dem Bau einer konkreten Anlage — dient, das durch den Plan (= Planfeststellungsbeschluß) bereits in allen Einzelheiten der Gestaltung festgelegt wird, während das Ordnungsbild anderer Pläne (z. B. des Bebauungsplanes) in einer Vielzahl von einander unabhängiger Einzelvorhaben konkretisiert werden muß.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß die Planfeststellung als Teil des verwaltungsrechtlichen Instituts des Planes anzusprechen ist, jedoch insofern einen Sonderfall darstellt, als sie keines rechtlichen Vollzuges mehr bedarf.

b) Die Position der Planfeststellung im System der verwaltungsrechtlichen Pläne

Die Bestimmung des Standortes der Planfeststellung innerhalb der einzelnen Arten öffentlicher Planung muß auf die wichtigsten Kriterien eingehen, nach denen eine Systematisierung der Pläne erfolgt⁵⁰⁾.

45) Forsthoff sieht in diesem „kontinuierlichen Ablauf“ des Planungsgeschehens im Gegenteil das „Aufregende“ der Planung: VVDStRL Heft 18 S. 183.

46) Kodal: StrR S. 522 f.

47) Scheuner: Zentrale staatliche Planung S. 73; ebenso Imboden: Der Plan, Leitsatz II VVDStRL Heft 18 S. 140: „Der Plan ist ... Determinate für den Rechtsanwender. Er bestimmt die späteren Verfügungen.“

48) Diese Feststellung bezieht sich nur auf die Herbeiführung der angestrebten öffentlich-rechtlichen Einordnung der geplanten Anlage in die Umwelt. Dagegen berechtigt die Planfeststellung noch nicht zur tatsächlichen Inanspruchnahme der zur Anlagenerrichtung benötigten Grundstücke. Vgl. dazu unten S. 46.

49) Vgl. dazu oben S. 14.

50) Zu den verschiedenen Einteilungsmöglichkeiten siehe O b e r m a y e r : Der Plan VVDStRL Heft 18 S. 144 ff. (150 ff.), K o d a l : StrR S. 511 ff.

(1) Ihrem Gegenstand nach ist die Planfeststellung schon begrifflich gekennzeichnet als rechtliche Voraussetzung der Errichtung einer meist Verkehrszwecken dienenden Bauanlage und damit als Mittel zur Gestaltung eines bestimmten Teiles des vorhandenen Grund und Bodens. Die Planfeststellung gehört also zur Gruppe der raumbezogenen oder Bodenpläne.

Unterscheidet man innerhalb dieser Gruppe zwischen Gesamtplänen, die ein umfassendes, möglichst alle Gesichtspunkte künftiger Entwicklung berücksichtigendes Leitbild für die Gestaltung eines bestimmten Landschaftsteiles aufstellen⁵¹⁾, und Fachplänen, die sich auf die Errichtung bestimmter raumfordernder (Bau-)Anlagen beziehen⁵²⁾, dann ist die Planfeststellung als Modellfall der Fachplanung anzusprechen.

Schließlich bestimmt der Gegenstand der Planfeststellung auch die räumliche Ausdehnung des Planungsgebietes. Stehen sich darnach örtliche und überörtliche Planung gegenüber⁵³⁾, so ist die Planfeststellung für Bundesfernstraßen dem Bereich der überörtlichen Planung zuzurechnen.

(2) Vom Standpunkt einer Unterteilung der Planung entsprechend ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Hoheitsbereich in Kommunal-, Landes- und Bundesplanung⁵⁴⁾ ist die Planfeststellung für Bundesfernstraßen als Landesplanung, und zwar — soweit ihr eine Planungsentscheidung nach § 16 FStG voranging — als eine die Bundesplanung konkretisierende Landesplanung anzusehen⁵⁵⁾.

(3) Von besonderer Bedeutung ist die Einteilung der Pläne nach ihren rechtlichen Auswirkungen. Dabei unterscheidet man herkömmlich zwischen unverbindlichen Plänen, die als Arbeits- und Beurteilungsgrundlagen für die Tätigkeit der sie erstellenden Verwaltungsbehörde nur interne Bedeutung haben, und verbindlichen Plänen, deren Festsetzungen rechtliche Außenwirkungen entfalten⁵⁶⁾. Die Regelung des § 16 FStG zeigt jedoch, daß im Bereich des Planungsrechtes an die Stelle dieser überkommenen Zweiteilung in Verwaltungsmaßnahmen mit und ohne Außenwirkung besser eine Dreiteilung gesetzt wird. Es ist nämlich zu unterscheiden zwischen rein internen — auch gegenüber anderen Verwaltungsorganen keine Wirkung entfaltenden⁵⁷⁾ — Plänen, Plänen, die im Verhältnis zu anderen Planungsträgern relevant sind, ohne aber schon die von der Durchführung des geplanten Vorhabens betroffenen Dritten zu beeinträchtigen⁵⁸⁾, und schließlich den (voll) verbindlichen Plänen im Sinn der bis-

51) Wichtigste Erscheinungsformen dieser raumbezogenen Gesamtplanung sind die Raumordnungs- und die Bauleitpläne.

52) Zum Unterschied zwischen Fachplanung und Gesamtplanung siehe Kodal: StrR S. 512 f.; Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 35 Rdnr. 3 f.

53) Vgl. Kodal: StrR S. 513, Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 35 Rdnr. 2.

54) Kodal: StrR S. 514; Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 35 Rdnr. 5 ff.

55) Die Planfeststellung nach §§ 17 f. FStG erfolgt als Teil der öffentlichen Verwaltung der Bundesfernstraßen gemäß Art. 90 II, 85 GG in Bundesauftragsverwaltung. Sie ist damit Teil der Landesverwaltung. Vgl. dazu Maunz-Dürig: GG Art. 83 Rdnr. 28, Art. 85 Rdnr. 6.

56) So z. B. Obermayer: Der Plan VVDStRL Heft 18 S. 144 ff. (152 ff.).

57) Obermayer aaO S. 152.

58) Hierher gehört die Planungsentscheidung nach § 16 FStG — vgl. dazu § 16 Abs. 2 S. 3 FStG.

herigen Lehre⁵⁹⁾. In diesem System gehört die Planfeststellung der dritten Gruppe an: Ihre Festlegungen sind gegenüber dem Unternehmer des (Bau-) Vorhabens und den von diesem Vorhaben Betroffenen in vollem Umfang rechtswirksam.

Damit ist die Planfeststellung nach dem FStrG als verbindliche raumbezogene Landesfachplanung (überörtlicher Bedeutung) charakterisiert.

c) Die Abgrenzung der Planfeststellung gegenüber anderen Plänen

Aus dem Begriff der Planfeststellung und ihrer Positionsbestimmung innerhalb des Systems der Pläne ergibt sich ihre Abgrenzung gegenüber anderen Plänen: Ihre rechtliche Bedeutung unterscheidet sie von der Aufstellung rein technischer Pläne und Entwürfe⁶⁰⁾, ihre Einordnung in die Gruppe der verbindlichen Pläne von innerdienstlichen Entwürfen und Kostenvoranschlägen für die aufsichtliche Prüfung und haushaltsrechtliche Genehmigung⁶¹⁾ ebenso wie von vorbereitenden Plänen aller Art.

Innerhalb der Gruppe der verbindlichen Pläne ist für die Unterscheidung von anderen Plänen der Gegenstand der Planfeststellung maßgebend. Durch die begriffliche Beschränkung der Planfeststellung auf die Aufstellung von Plänen zur Errichtung konkreter Bauanlagen⁶²⁾ ist die Planfeststellung von allen anderen raum- und bodenbezogenen Plänen (wie Raumordnungs-, Flurbereinigungs-, Bebauungsplänen, aber auch der enteignungsrechtlichen „Planfeststellung“) abgegrenzt.

II. Die Rechtswirkungen der Planfeststellung

Bei der Begriffsbestimmung der Planfeststellung hat sich gezeigt, daß die typischen Kriterien dieses Rechtsinstitutes seine besonderen Rechtswirkungen und die ihnen angepaßte spezielle Verfahrensgestaltung sind⁶³⁾. Dabei wurden nur die rechtlichen Auswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses berührt, auf die sich die begriffliche Abgrenzung von anderen Hoheitsakten, insbesondere von der einfachen (Bauplan-) Genehmigung, stützen ließ. Ohne einen Überblick über alle Wirkungen der Planfeststellung bliebe das Bild dieses Rechtsinstitutes aber unvollständig und ermangelte der Anschaulichkeit. Deshalb soll nachfolgend eine zusammenfassende Darstellung über die einzelnen Rechtswirkungen der Planfeststellung und ihre Funktion gegeben werden. Volles Verständnis für die Rechtswirkungen der Planfeststellung setzt jedoch die Kenntnis der Motive voraus, die für ihre Ausgestaltung maßgebend waren. Aus diesem Grund wird der Übersicht über die Rechtswirkungen — unter 2.) — eine Betrachtung über Zweck und Aufgabe der Planfeststellung — unter 1.) — vorangestellt. Unter 3.) soll schließlich das Ergebnis der Untersuchung zusammengefaßt werden.

⁵⁹⁾ Auf diese Dreiteilung weist zutreffend K o d a l : StrR S. 522 ff. bei seiner Darstellung der Wirkungen der Straßenplanung hin.

⁶⁰⁾ Nr. 2 S. 3 Planfeststellungsrichtlinien FStrG, (12) Planfeststellungsrichtlinien BBahnG, M a r s c h a l l : FStG § 17 Rdnr. 4, K o d a l : StrR S. 469.

⁶¹⁾ Nr. 2 S. 3 Planfeststellungsrichtlinien FStrG, K o d a l : StrR S. 469.

⁶²⁾ Vgl. dazu die Definition der Planfeststellung oben S. 12 ff.

⁶³⁾ Siehe oben S. 14.

1. Der Zweck der Planfeststellung

a) Der Grundgedanke des Rechtsinstituts

Das traditionelle Instrumentarium zur rechtlichen Bewertung von Bauvorhaben hat sich als unzulänglich erwiesen, seit der technische Fortschritt, vor allem auf dem Gebiet des Verkehrswesens, Bauvorhaben notwendig und möglich gemacht hat, deren Verwirklichung infolge ihrer großen räumlichen Ausdehnung und ihres intensiven Eingriffs in die bestehenden Verhältnisse von einer Fülle von Genehmigungen abhängig ist und die Auseinandersetzung mit einer Vielzahl von Betroffenen voraussetzt. Bei derart umfangreichen Bauvorhaben besteht bei der üblichen Methode, jede der erforderlichen Genehmigungen in dem für sie vorgesehenen speziellen Verfahren unter Beachtung der bestehenden Verteilung der behördlichen Zuständigkeiten auszusprechen und sich über Lage und Gestalt der geplanten Anlage mit jedem der Betroffenen einzeln und getrennt auseinanderzusetzen, die Gefahr langer — und mit fortschreitender Verkehrsentwicklung immer unerträglicherer — Verzögerungen der Bauausführung⁶⁴⁾. Darüber hinaus kann durch dieses Vorgehen die Verwirklichung der Vorhaben überhaupt in Frage gestellt sein, denn das Schicksal geplanter Anlagen wird dadurch in die Hand einer Vielzahl möglicherweise in engen lokalen und fachlichen Vorstellungen befangener Behörden gegeben⁶⁵⁾.

Um diese Gefahren auszuschalten und die Rechtsordnung auf dem Gebiet des Verkehrswegebauwesens den veränderten Anforderungen einer zunehmend technisierten Welt anzupassen, ist das Institut der Planfeststellung entwickelt worden. Sein Grundgedanke besteht darin, eine einheitliche Sachentscheidung über die Gestaltung weiträumiger Bauvorhaben und ihre rechtliche Einordnung in die sie umgebende Umwelt durch eine Verwaltungsbehörde in einem Verfahren herbeizuführen⁶⁶⁾. Dabei haben Verwaltungspraxis und Rechtsprechung allerdings von Anfang an eine jetzt in § 17 Abs. 1 S. 3 FStrG auch ausdrücklich normierte Einschränkung dahingehend vorgenommen, daß die Planfeststellung nur die öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen Bauträger und Baubetroffenen abschließend und umfassend regeln soll, während die Inanspruchnahme der zum Straßenbau benötigten privaten Grundstücke der gesonderten Auseinandersetzung mit den Betroffenen vorbehalten bleibt⁶⁷⁾.

Ausgehend von diesem Grundgedanken besteht in Rechtsprechung und Lehre weitgehende Übereinstimmung über die Aufgaben der Planfeststellung. Nach einer Definition *Marschalls*⁶⁸⁾, die bis auf eine Entscheidung des preußischen Oberverwaltungsgerichts⁶⁹⁾ zurückgeht, ist Zweck

64) Auf das Element der Zeitersparnis weist *Blümel*: Bau PF I S. 211 f. mit der Feststellung hin, die Übernahme der Planfeststellung in das Reichsautobahngesetz von 1933 sei mit ausschlaggebend für den schnellen Aufbau des Autobahnnetzes gewesen.

65) Übertrieben dürfte freilich die Behauptung sein, es sei fraglich, ob ohne die Planfeststellung überhaupt jemals ein Eisenbahnprojekt hätte verwirklicht werden können. So *Haustein-Koch*: Eisenbahnen S. 158.

66) Vgl. dazu z. B. *BVerwG*, Urteil vom 12. 7. 1956 DÖV 1956, 729; *Haustein-Koch*: Eisenbahnen S. 158 f., 162 f.; *Kodál*: StrR S. 468 f. und — in der historischen Rückschau — S. 472.

67) Vgl. dazu unten S. 45 ff.

68) *Marschall*: FStrG § 17 Rdnr. 4 (S. 487) und 3 (S. 486).

69) Beschluß des pr. OVG vom 10. 1. 1935, pr. OVG 95, 179 ff. (181).

der Planfeststellung die Bestimmung, „daß der Neubau oder die Änderung so, wie im Plan festgelegt, ausgeführt werden soll, und damit über die Lage und Gestalt, auch über die Beschaffenheit und Funktion der Anlage mit Wirkung für und gegen alle Beteiligten“. Dabei soll der Planfeststellungsbeschluß „alle öffentlichen Interessen, die mit dem Bau und dem Betrieb eines solchen Unternehmens zusammenhängen, wahren und widerstrebende Interessen ausgleichen, ohne daß es noch weiterer Verfahren mit dem Ziel der Zustimmung oder Genehmigung durch andere Behörden bedarf“.

Der Vorzug dieser, wenn auch in einem Punkt leicht mißzuverstehenden ⁷⁰⁾ Formulierung besteht darin, deutlich zu machen, daß sich die Funktion der Planfeststellung nicht allein in der Vereinheitlichung, der Konzentration der Entscheidung erschöpft. Der Planfeststellungsbeschluß dient vielmehr verschiedenen Aufgaben.

b) Die Einzelaufgaben der Planfeststellung

(1) Die Genehmigungs- und Gestaltungsfunktion gegenüber dem Unternehmer

Gegenüber dem Unternehmer soll er die Zulässigkeit der Verwirklichung des geplanten Vorhabens aussprechen, ihn aber zugleich an die im Plan festgelegte Gestaltung der Anlage binden. Hier, wie bei jeder Genehmigung, berühren sich also fördernde und kontrollierende Zielsetzungen. Dabei hatte in der Vergangenheit, vor allem solange die Fälle häufiger waren, in denen private Unternehmer den Bau feststellungspflichtiger Anlagen anstreben, das Kontrollmoment besondere Bedeutung ⁷¹⁾. Dagegen rückt in der heutigen Zeit, in der die Verwirklichung solcher Vorhaben weitgehend Sache der öffentlichen Hand geworden ist und wegen der zunehmenden Ausnutzung des verfügbaren Raumes immer größeren Hindernissen begegnet, die fördernde Aufgabe der Planfeststellung verstärkt in den Vordergrund ⁷²⁾.

(2) Die Bindungsfunktion gegenüber den Planbetroffenen

Die Aussage des Planfeststellungsbeschlusses über die geplante Anlage soll aber nicht nur gegenüber dem Bauträger wirksam sein, sondern auch gegenüber Dritten: Die Zulässigkeit der Errichtung der Anlage in der sich aus dem Plan ergebenden Lage und Gestalt soll gegenüber allen Betroffenen rechtsverbindlich festgestellt werden ⁷³⁾.

(3) Der Ausgleich der berührten Interessen

Die Aufgabe, eine verbindliche Aussage über die künftige Gestaltung der geplanten Anlage zu treffen, findet ihre notwendige Ergänzung in einer weiteren Zielsetzung: Die Planfeststellung soll bei ihren Festlegungen die Interessen an der Errichtung der Anlage und die Interessen der von diesem Vorhaben Betroffenen an der möglichst ungestörten Erhaltung des bis-

⁷⁰⁾ Siehe dazu unten S. 22.

⁷¹⁾ Vgl. D e p p e : Wirkungen S. 60 zu § 4 des (preußischen) Gesetzes über die Eisenbahn-Unternehmungen — (pr)EisenbG — vom 3. 11. 1838 (GS S. 505).

⁷²⁾ Auf diese Funktion der Planfeststellung im Dienst der Daseinsvorsorge weist auch L o s c h e l d e r DVBl. 1957, 819 (825) hin.

⁷³⁾ Vgl. dazu die Begriffsbestimmung der Planfeststellung oben S. 12 ff. (14 f.)

herigen Zustandes berücksichtigen und gegeneinander abwägen, also einen Interessenausgleich vornehmen. Dabei muß es Ziel der Planfeststellung sein, eine funktionsgerechte und effektive Gestaltung der geplanten Anlage mit möglichst geringen Eingriffen in die Umwelt zu verbinden ⁷⁴⁾.

Im Zusammenhang mit dieser Ausgleichsfunktion besteht Unklarheit über die Bedeutung der durch das geplante Vorhaben in Mitleidenschaft gezogenen Privatinteressen für die Planfeststellungsentscheidung. So hat das BVerwG ⁷⁵⁾ ausgesprochen, die Planfeststellung regle einheitlich und umfassend alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen Unternehmer und Planbetroffenen, aber auch nur diese. Eine privatrechtliche Wirkung etwa der Art, daß die Planfeststellung unmittelbar die berührten Privatrechte umgestalte oder einen tatsächlichen Eingriff in diese zulasse, komme ihr nicht zu. In der Lehre ist diese Feststellung teilweise so verstanden worden, als habe das BVerwG damit behaupten wollen, die Planfeststellung habe mit privaten Interessen überhaupt nichts zu tun ⁷⁶⁾. Auch die bereits angeführte Formulierung Marschalls ⁷⁷⁾, die Planfeststellung diene dazu, „alle öffentlichen Interessen“, die in Zusammenhang mit dem feststellungspflichtigen Vorhaben stünden, „zu wahren und widerstreitende Interessen auszugleichen . . .“, gibt zu der Vermutung Anlaß, der Ausgleich solle danach nur öffentliche Interessen betreffen.

Umgekehrt könnte der Satz des neueren Eisenbahnrechts, die Planfeststellung entscheide über alle von ihr berührten Interessen ⁷⁸⁾, zumindest seinem Wortlaut nach so verstanden werden, als solle die Planfeststellung die verbindliche Entscheidung über alle von dem Bauvorhaben berührten öffentlichen und privaten Interessen umfassen. Tatsächlich ist diese Ansicht auch vertreten worden ⁷⁹⁾.

Die Planfeststellung auf den Ausgleich der durch das Bauvorhaben berührten öffentlichen Interessen zu beschränken, widerspräche dem Zweck der Planfeststellung und der geltenden Rechtsordnung: Wie unter b) festgestellt, soll der Planfeststellungsbeschluß die endgültige, rechtsverbindliche Aussage über die Gestaltung der zu errichtenden Anlage treffen. Diese Bindungswirkung soll gegenüber allen, also auch gegenüber den in ihrer

⁷⁴⁾ D e p p e : Wirkungen S. 138 sieht darin sogar die Hauptbedeutung der Planfeststellung. Dagegen spricht aber, daß sich dieses Ziel auch ohne die spezifischen Rechtswirkungen der Planfeststellung verwirklichen ließe. Vor allem ist D e p p e entgegenzuhalten, daß zwischen Ausgleichs- und Beschleunigungsfunktion (vgl. dazu oben S. 20 mit Anm. 64) nicht der von ihm behauptete Gegensatz besteht.

⁷⁵⁾ BVerwG, Urteil vom 12. 7. 1956, DÖV 1956, 729. Siehe dazu auch unten S. 39 f.

⁷⁶⁾ Vgl. z. B. H a u s t e i n - K o c h : Eisenbahnen S. 164 mit Anm. 7.

⁷⁷⁾ Siehe oben S. 21.

⁷⁸⁾ Vgl. § 37 Abs. 2 S. 6 des Gesetzes über die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft (Reichsbahngesetz) vom 30. 8. 1924 (RGBl. II S. 272) i. d. F. des Gesetzes zur Änderung des Reichsbahngesetzes vom 13. 3. 1930 (RGBl. II S. 359) — Neubekanntmachung vom 13. 3. 1930 (RGBl. II S. 369) — RBahnG 1930, ferner § 23 Abs. 3 des Gesetzes über die Deutsche Reichsbahn (Reichsbahngesetz) vom 4. 7. 1939 (RGBl. I S. 1205) — RBahnG 1939 — und § 36 Abs. 1 S. 2 BBahnG.

⁷⁹⁾ Nach der Begründung zu Ziff. 23 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Reichsbahngesetzes (Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstags, IV. Wahlperiode 1928, Bd. 439, Drucks. Nr. 1622) sollte die Planfeststellung über alle öffentlichen und privaten Interessen unbeschadet eines eventuell bestehenden Entschädigungsrechtes befinden. Vgl. auch B l ü m e l : BauPF I S. 177 und Anm. 127.

privaten Rechtssphäre Betroffenen eintreten, und tatsächlich wird sie — wie noch im einzelnen darzustellen sein wird⁸⁰⁾ — durch den Ausschluß aller Beseitigungs- und Änderungsansprüche⁸¹⁾ und die Bindung der Enteignungsbehörde an den festgestellten Plan⁸²⁾ im eventuell nachfolgenden Enteignungsverfahren auch ihnen gegenüber erreicht. Sind die Festsetzungen des Planfeststellungsbeschlusses aber auch für die Privatrechtsordnung verbindlich, dann müssen umgekehrt die durch diese Verbindlichkeit beeinträchtigten privaten Rechte auch bei der Entscheidung über die Gestaltung der Anlage in Rechnung gestellt werden. Geschähe das nicht, und blieben die von dem Vorhaben berührten Privatrechtspositionen im Planfeststellungsverfahren völlig unberücksichtigt, so könnten sie auf die Gestaltung der Anlage nie von Einfluß sein. Dieses Ergebnis wäre mit der geltenden Rechtsordnung unvereinbar: Infolge der Bindung der Enteignungsbehörde an den festgestellten Plan (bei der straßenrechtlichen Planfeststellung) könnten Einwände gegen die Enteignung, die sich auf Einwände gegen die in der Planfeststellung vorgenommene Gestaltung der Anlage stützen — etwa die dort festgesetzte Linienführung einer Bundesfernstraße rügen — auch in dem der Planfeststellung nachfolgenden Enteignungsverfahren (§ 19 FStrG) nicht geltend gemacht und damit überhaupt nie vorgebracht werden. Insofern müßte also eine Enteignung stattfinden, ohne daß eine der verfahrensbeteiligten Behörden in der Lage gewesen wäre, das Vorliegen der Enteignungsvoraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG nachzuprüfen⁸³⁾. Die Nichtberücksichtigung der durch die Plangestaltung berührten privaten Interessen der Betroffenen bei der Planfeststellung verstieße ferner in den Fällen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel⁸⁴⁾, in denen der mit der Verwirklichung des festgestellten Bauvorhabens verfolgte Zweck auch durch eine andere, nicht so tief in bestehende Privatrechtsverhältnisse eingreifende Plangestaltung hätte erreicht werden können⁸⁵⁾. Endlich stünde sie auch in Widerspruch zu § 17 Abs. 4 FStrG. Danach sind dem Träger der Straßenbaulast u. a. die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren und Nachteile notwendig sind. Sinn dieser Vorschrift ist es, Schäden (— und damit Entschädigungsansprüche —), die Betroffenen durch die Errichtung der geplanten Anlage in ihren privaten Rechtspositionen erwachsen, so niedrig wie möglich zu halten⁸⁶⁾. Das Gesetz schreibt also selbst die Berücksich-

⁸⁰⁾ Siehe unten S. 38 ff.

⁸¹⁾ § 17 Abs. 6 FStrG.

⁸²⁾ § 19 Abs. 2 FStrG.

⁸³⁾ Zu der deshalb erforderlichen Aufspaltung der enteignungsrechtlichen Einwänden in solche, die schon im Planfeststellungsverfahren vorgebracht werden müssen, und solche, die dem Enteignungsverfahren vorbehalten bleiben. vgl. K o d a l StrR S. 505 f. und B l ü m e l DVBl. 1966, 63 ff. (65 Anm. 32) m. w. N. Vgl. dazu auch die kontroversen Auffassungen in der Rspr. des bayVGh — Urteil vom 7. 6. 1962, VerwRspr. 16, 469 ff. (481) und Urteil vom 18. 10. 1962, BayVBl. 1963, 191 f. (192) — und des BVerwG — Beschluß vom 15. 11. 1962, BayVBl. 1963, 213 ff. (214).

⁸⁴⁾ Vgl. zum Inhalt dieses Grundsatzes für Eingriffe in das Privateigentum die Urteile des BVerwG vom 18. 8. 1964, BVerwGE 19, 171 ff. (173 f.), vom 27. 9. 1961, BVerwGE 13, 75 ff. (77) und vom 26. 3. 1955, BVerwGE 2, 36 ff. (38).

⁸⁵⁾ Darauf weist auch M a r s c h a l l : FStrG § 17 Rdnr. 5 (S. 491) hin.

⁸⁶⁾ M a r s c h a l l : FStrG § 17 Rnr. 5 (S. 491, 493), H a u s t e i n - K o c h : Eisenbahnen S. 165.

tigung privater Interessen vor, soweit sie im Wege der Auflagenerteilung möglich ist.

Nach alledem müssen in den Interessenausgleich der Planfeststellung grundsätzlich auch private Interessen der Betroffenen einbezogen werden. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Planfeststellung alle anlagebedingten Beeinträchtigungen privater Rechte umfassend und abschließend zu regeln hätte. Diese Ansicht wäre unvereinbar mit der bereits getroffenen Feststellung, daß es nicht Aufgabe des Planfeststellungsbeschlusses ist, dem Unternehmer der geplanten Anlage das Recht zur tatsächlichen Inanspruchnahme des für die Bauausführung benötigten Geländes zu verschaffen⁸⁷⁾.

Damit sind die Bedeutung der von dem geplanten Bauvorhaben berührten Privatinteressen Betroffener und die Grenzen ihrer Berücksichtigung im Planfeststellungsverfahren fixiert: Zweck der Planfeststellung ist die endgültige, rechtsverbindliche Gestaltung der Anlage (und aller anlagebezogenen öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen Bauträger und Umwelt). Dagegen gibt die Planfeststellung nicht das Recht zur Inanspruchnahme der für die Planverwirklichung benötigten Privatgrundstücke. Die in der Planfeststellung liegende (verbindliche) Gestaltung der Anlage ist von ihrer Umsetzung in die Wirklichkeit zu unterscheiden⁸⁸⁾, die Plangestaltung also von der Plandurchführung zu trennen. Können Beeinträchtigungen privater Interessen durch die planerische Entscheidung über die zukünftige Gestalt der Anlage vermieden oder ausgeglichen werden, dann ist das Aufgabe der Planfeststellung. Besteht diese Möglichkeit, den privaten Interessen im Bereich der Plangestaltung Rechnung zu tragen, jedoch nicht, dann muß die Auseinandersetzung mit den von der Anlage berührten Privatinteressen außerhalb der Planfeststellung erfolgen.

Die Ausgleichsaufgabe der Planfeststellung läßt sich demnach wie folgt zusammenfassen: Zweck des Planfeststellungsbeschlusses ist der endgültige Ausgleich aller durch das feststellungspflichtige Vorhaben berührten öffentlichen Interessen und die Berücksichtigung der privaten Interessen, soweit deren Beeinträchtigung durch die Plangestaltung verhindert oder gemildert werden kann.

(4) Die Konzentration der Entscheidungsbefugnis

Schließlich ist es entsprechend ihrem Grundgedanken Aufgabe der Planfeststellung, eine einheitliche und umfassende Sachentscheidung über die Zulassung des feststellungspflichtigen Vorhabens und alle mit ihm verbundenen öffentlich-rechtlichen Fragen herbeizuführen. Keine andere Verwaltungsbehörde soll (mit-) entscheidenden Einfluß auf die Ausgestaltung und die öffentlich-rechtliche Beurteilung des Vorhabens nehmen dürfen.

2. Die einzelnen Rechtswirkungen der Planfeststellung

Während die bereits vor Erlaß des FStrG existenten gesetzlichen Regelungen der Planfeststellung sich mit allgemeinen Hinweisen auf die Rechts-

⁸⁷⁾ Siehe dazu oben S. 25.

⁸⁸⁾ So Kruchen DÖV 1957, 172 ff. (173) und im Anschluß an ihn BVerwG, Beschluß vom 15. 11. 1962, BayVBl. 1963, 213 f. (214).

wirkungen (und damit mittelbar auf den Zweck) der Planfeststellung begnügten⁸⁹⁾, enthält das FStrG darüber erstmals ausführlichere Bestimmungen. Grundlegend ist dabei § 17 Abs. 1 FStrG, der folgenden Wortlaut hat:

„Neue Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut, bestehende nur geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Die Planfeststellung ersetzt alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen. Durch sie werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.“

Hinzu kommen § 17 Abs. 6 FStrG, wonach Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegenüber festgestellten Anlagen ausgeschlossen sind, wenn der Plan rechtskräftig festgestellt ist, und § 19 Abs. 2 FStrG, der bestimmt, daß der festgestellte Plan dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend ist.

Ergänzt wird diese Regelung durch Vorschriften, die die ungestörte Durchführung des Planfeststellungsverfahrens gewährleisten und die Verwirklichung des festgestellten Planes beschleunigen sollen. Dabei dienen der Sicherung des Planfeststellungsverfahrens die Baubeschränkungen der §§ 9 und 9 a FStrG, die gemäß § 9 Abs. 6 bzw. § 9 a Abs. 1 mit Beginn der Auslegung der Pläne (§ 18 Abs. 2 FStrG) eintreten. Zur Beschleunigung der Ausführung des festgestellten Planes gibt das Gesetz der Enteignungsbehörde die Möglichkeit, die Straßenbaubehörde auf deren Antrag vorläufig in den Besitz der benötigten Grundstücke einzuweisen (§ 19 Abs. 3 FStrG) und den betroffenen Grundeigentümern und -besitzern die Duldung notwendiger Vorarbeiten aufzuerlegen (§ 19 Abs. 4 FStrG).

Sowohl die §§ 9 f. FStrG als auch § 19 Abs. 3 und 4 FStrG stellen aber nur effektivitätssteigernde Ergänzungen der eigentlichen Planfeststellungswirkungen dar. Läßt man diese Vorschriften außer acht, so kann man entsprechend der mehrfachen Zweckbestimmung des Rechtsinstituts folgende Rechtswirkungen der Planfeststellung unterscheiden:

a) Die Rechtserheblichkeit gegenüber dem Straßenbaulastträger

Im Verhältnis zum Straßenbaulastträger hat die Planfeststellung die Wirkung einer Genehmigung⁹⁰⁾. Sie gibt dem Unternehmer — vorbehaltlich der gesonderten Regelung der notwendigen Eingriffe in die privatrechtliche Grundstücksordnung⁹¹⁾ — das Recht zur Verwirklichung des Bauvorhabens und bindet ihn gleichzeitig an die Gestaltung, die das Vorhaben im festgestellten Plan gefunden hat⁹²⁾. Da-

⁸⁹⁾ Auch § 36 BBahnG beschränkt sich noch auf den traditionellen Satz des Eisenbahnrechts, daß die Planfeststellung die Entscheidung über alle von ihr berührten Interessen enthält (§ 36 Abs. 1 S. 2 BBahnG).

⁹⁰⁾ K o d a l : StrR S. 470.

⁹¹⁾ Vgl. dazu unten S. 45 ff.

⁹²⁾ Diese Bindung macht eine spätere Änderung der Anlage jedoch nicht unmöglich. Sie führt nur dazu, daß wesentliche Änderungen (§ 17 Abs. 2 FStrG) einer erneuten Planfeststellung bedürfen (vgl. § 17 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 FStrG). Dazu D e p p e : Wirkungen S. 12 f.

gegen enthält sie, wie jede Genehmigung, keine Verpflichtung des Unternehmers zur Bauausführung⁹³⁾.

b) Die Konzentrationswirkung

(1) Die Ersetzung aller öffentlich-rechtlichen Zulassungsakte

Entschließt sich der Unternehmer zur Verwirklichung des festgestellten Planes, dann bedarf es dazu neben der Zulassung durch den Planfeststellungsbeschluß nach der gesetzlichen Regelung des § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG keines weiteren Hoheitsaktes⁹⁴⁾: Die Planfeststellung „ersetzt“ vielmehr danach alle zur Durchführung des Bauvorhabens an sich nach anderen Rechtsvorschriften erforderlichen „Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen“ (§ 17 Abs. 1 S. 2 FStrG). Bei dieser gesetzlichen Formulierung handelt es sich um eine beispielhafte, keine abschließende Aufzählung. Das ergibt sich aus § 17 Abs. 1 S. 3 FStrG, wonach die Planfeststellung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Straßenbaulastträger und den Planbetroffenen regelt, und aus der damit übereinstimmenden Zielsetzung der Planfeststellung, eine einheitliche Sachentscheidung über das gesamte Vorhaben in einem Verfahren durch eine Behörde herbeizuführen⁹⁵⁾. Nach § 17 Abs. 1 FStrG ersetzt der Planfeststellungsbeschluß daher alle öffentlich-rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für das geplante Bauvorhaben unabhängig von ihrer Bezeichnung⁹⁶⁾ und enthält die abschließende und rechtsverbindliche Einordnung der geplanten Anlage in die vorgegebene öffentlich-rechtliche Umwelt. Damit ist die Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens und die öffentlich-rechtlichen Konsequenzen seiner Verwirklichung den zahlreichen, dafür nach allgemeinen Vorschriften an sich zuständigen Behörden entzogen und in der Hand der Planfeststellungsbehörde konzentriert (Konzentrationswirkung⁹⁷⁾ der Planfeststellung).

(2) Die Einschränkung der Konzentrationswirkung durch § 14 WHG

Eine Einschränkung dieser in § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG so umfassend statuierten Konzentrationswirkung enthält § 14 WHG. Ist mit einem planfeststellungspflichtigen Bauvorhaben die Benutzung eines Gewässers⁹⁸⁾ verbunden, so „entscheidet“ nach Abs. 1 dieser Vorschrift die Planfeststellungsbehörde über die „Erteilung“ der Erlaubnis oder Bewilligung⁹⁹⁾.

⁹³⁾ K o d a l : StrR S. 470, D e p p e aaO.

⁹⁴⁾ Ausgenommen sind dabei allerdings gemäß dem unter a) gemachten Vorbehalt eventuell erforderliche hoheitliche Eingriffe in die privatrechtliche Grundstücksordnung. Vgl. oben S. 20.

⁹⁵⁾ Siehe dazu oben S. 24.

⁹⁶⁾ So auch K o d a l : StrR S. 502 und für die Parallelregelung im BayStrWG (Art. 38 I) S i e d e r - Z e i t l e r : BayStrWG Art. 38 Rdnr. 5, Z i m n i o k BayStrWG Art. 38 Erl. 3 a. Beispiele für „ersetzte“ Hoheitsakte führen die Planfeststellungsrichtlinien FStrG Nr. 14 ff. und S i e d e r - Z e i t l e r aaO Rdnr. 11 ff. auf.

⁹⁷⁾ Den Ausdruck „Konzentrationswirkung“ verwenden z. B. K o d a l : StrR S. 481, M a r s c h a l l : FStrG S. 485, B l ü m e l DVBl. 1960, 697 ff. (708). H a u s t e i n : Eisenbahnen S. 163 spricht von der „Einheitswirkung“ der (bundesbahnrechtlichen) Planfeststellung, S i e d e r - Z e i t l e r : BayStrWG Art. 38 Rdnr. 5 ff. von der „Ersetzungswirkung“, D e p p e von den „absorptiven Wirkungen“ (Titel) der Planfeststellung.

⁹⁸⁾ Vgl. § 3 WHG.

⁹⁹⁾ § 7 bzw. § 8 WHG.

Nach § 14 Abs. 3 WHG muß diese Entscheidung im Einvernehmen mit der Wasserbehörde getroffen werden; bei Planfeststellungen durch Bundesbehörden ist die für das Wasser zuständige Behörde zu hören. Durch diese Vorschrift — vom Gesetzgeber in der Meinung geschaffen, ohne sie sei die Planfeststellungsbehörde nicht zur Anwendung der materiell-rechtlichen Bestimmungen des WHG verpflichtet¹⁰⁰⁾ — wird die Konzentrationswirkung der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung in zweifacher Hinsicht eingeschränkt, ohne jedoch ganz aufgehoben zu werden:

Einmal durchbricht das Erfordernis des Einvernehmens zwischen Planfeststellungs- und Wasserbehörde (§ 14 Abs. 3 WHG) das Grundprinzip des Rechtsinstituts der Planfeststellung¹⁰¹⁾, wonach keine der an sich nach allgemeinen Vorschriften zuständigen Behörden (mit) entscheidenden Einfluß auf die Gestaltung und öffentlich-rechtliche Bewertung einer feststellungspflichtigen Anlage haben soll¹⁰²⁾. Nach § 14 Abs. 3 WHG ist jede zur Planfeststellung berufene Landesbehörde für die Zulassung des ihrer Beurteilung anvertrauten Vorhabens auf die Mitwirkung der Wasserbehörde angewiesen, wenn mit dem Vorhaben eine Gewässerbenutzung verbunden ist.

Zum anderen enthält aber auch § 14 Abs. 1 WHG eine, wenn auch nicht so gravierende Einschränkung der Konzentrationswirkung: Eine nach §§ 7, 8 WHG notwendige wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung wird durch den Planfeststellungsbeschluß nicht ersetzt. Zwar könnte der Wortlaut der Vorschrift — die Planfeststellungsbehörde „entscheidet“ über die „Erteilung“ — auch dahin verstanden werden, daß diese Entscheidung eben gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG durch die Planfeststellung getroffen werde. Diese Meinung scheint Marschall¹⁰³⁾ zu vertreten, wenn er feststellt, § 14 Abs. 1 WHG bestätige nur den Grundsatz der Verwaltungskonzentration, ohne einen neuen Rechtssatz aufzustellen. Dann wäre § 14 Abs. 1 WHG aber überflüssig. Besser gerecht wird dem Sinn und dem Wortlaut dieser Vorschrift die Ansicht der herrschenden Meinung, nach der § 14 Abs. 1 WHG das absorptive Element der Planfeststellung beseitigt und die ausdrückliche, expressis verbis vorzunehmende Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis bzw. Bewilligung vorschreibt¹⁰⁴⁾. Denn der Gesetzgeber glaubte ja gerade, in der Planfeststellung die Beachtung der materiell-rechtlichen Vorschriften des WHG nicht sicherstellen zu können. Auch verwaltungskundliche Überlegungen sprechen für diese Auffassung: Die Notwendigkeit, die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung ausdrücklich auszusprechen, erleichtert gegenüber der stillschweigenden Ersetzung dieser Hoheitsakte durch den Planfeststellungsbeschluß die Feststellung, ob die Planfeststellungsbehörde den wasserrechtlichen Aspekt des geplanten Vorhabens überhaupt erkannt hat, sich also der Notwendig-

100) Vgl. dazu Kolb: WHG S. 95 f. Über die Fortgeltung des den „ersetzten“ Genehmigungen zugrunde liegenden materiellen Rechts siehe unten S. 74 ff.

101) Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 10 (S. 513), Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 7.

102) Siehe oben S. 20, 24.

103) Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 6 (S. 498); vgl. aber andererseits aaO Rdnr. 10 (S. 514).

104) Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 7, Gieseke-Wiedemann: WHG § 14 A 1, Zimniok: BayStrWG Art. 38 Erl. 3 b).

keit einer wasserrechtlichen Prüfung bewußt geworden ist. So verstanden, bietet § 14 Abs. 1 WHG die Möglichkeit, die Beachtung der wasserrechtlichen Vorschriften besser kontrollieren zu können als es in der Planfeststellung der Fall wäre. Die erhöhte Absicherung der wasserrechtlich geschützten Interessen, die sich daraus ergibt, entspricht ganz den gesetzgeberischen Intentionen bei Schaffung des § 14 WHG.

Dagegen hält § 14 Abs. 1 WHG die mit der Planfeststellung verbundene Zuständigkeitskonzentration auf die Planfeststellungsbehörde ausdrücklich aufrecht. Die Vorschrift läßt aber nicht erkennen, ob die neben dem Planfeststellungsbeschluß anzusprechende wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung im Planfeststellungsverfahren — also nach § 18 FStrG — oder nach den wasserrechtlichen Verfahrensvorschriften¹⁰⁵⁾ zu erteilen ist. Da beide Verfahren inhaltlich von einander abweichen¹⁰⁶⁾, hat dieses Versäumnis in der Verwaltungspraxis (— zumindest in der bayerischen —) zu großer Unsicherheit und letztlich dazu geführt, daß die jeweils den Betroffenen günstigeren Verfahrensbestimmungen angewendet werden¹⁰⁷⁾. In der Literatur wird teilweise die Meinung vertreten, § 14 Abs. 1 WHG habe nur den Charakter einer Zuständigkeitsregelung¹⁰⁸⁾. Das würde bedeuten, daß die Planfeststellungsbehörde über die Erteilung der notwendigen wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung im wasserrechtlichen Verfahren zu entscheiden hätte. § 14 WHG vermiede danach nur ein Tätigwerden mehrerer Behörden in getrennten Verfahren, nicht aber Verfahrensunterschiede überhaupt¹⁰⁹⁾. Für diese Ansicht spricht, daß im Planfeststellungsverfahren grundsätzlich nur Planfeststellungsbeschlüsse, nicht dagegen auch andere Hoheitsakte erlassen werden, für die ja eigene Verfahrensregelungen bestehen. Sie verkennt jedoch, daß § 14 trotz seiner Stellung im WHG inhaltlich keine Abweichung von den Bestimmungen des wasserrechtlichen Verfahrens statuiert, sondern die je nach Art des geplanten Vorhabens anzuwendenden Planfeststellungsverfahren abändert. Die Bestimmungen über die Planfeststellung sind also die Grundnormen, auf die sich die Ausnahmeregelung des § 14 WHG bezieht, und sie kommen zur Anwendung, soweit keine Ausnahme normiert worden ist. Aus dieser Sicht enthält § 14 WHG also keine spezielle Zuständigkeitsregelung — denn die auf den Planfeststellungsverfahren beruhende Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde bleibt ja gerade erhalten¹¹⁰⁾ —, sondern eine partielle Abänderung der jeweils

¹⁰⁵⁾ Vgl. für Bayern Art. 77 ff. BayWG.

¹⁰⁶⁾ So beträgt z. B. die Einwendungsfrist nach § 18 Abs. 3 FStrG zwei Wochen, nach Art. 78 Abs. 4 Nr. 2 BayWG aber einen Monat.

¹⁰⁷⁾ Diese Darstellung stützt sich auf Auskünfte von Angehörigen der Bayerischen Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern und der Regierung von Mittelfranken.

¹⁰⁸⁾ Gieseke-Wiedemann: WHG § 14 A 1. Ebenso, aber im Hinblick auf die vorausgehenden Sätze unklar Zimnick: BayWG Erl. 2 zu § 14 WHG.

¹⁰⁹⁾ Unklar Gieseke-Wiedemann aaO: „Ein Tätigwerden mehrerer Behörden in getrennten Verfahren soll in den Fällen des § 14 vermieden werden.“ Gegen eine Auslegung dieses Satzes in dem Sinne, die wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung sei im Planfeststellungsverfahren zu erteilen, sprechen die vorausgehende Feststellung, es werde nur die Zuständigkeit besonders geregelt, und Anm. 2, in der ohne Beschränkung auf die materiellen Normen erklärt wird, die Planfeststellungsbehörde habe die Vorschriften des WHG und der ausfüllenden Landeswassergesetze anzuwenden.

¹¹⁰⁾ Inso weit ist der Ansicht Marshalls, § 14 Abs. 1 WHG bestätige nur den Grundsatz der Verwaltungskonzentration (vgl. oben S. 27 mit Anm. 103) durchaus zuzustimmen.

betroffenen Planfeststellungsbestimmungen. Nach diesen Überlegungen ist die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde über die Erteilung der notwendigen wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung mangels einer abweichenden gesetzlichen Regelung im Planfeststellungsverfahren zu treffen. Denn § 14 WHG enthält über das dabei anzuwendende Verfahren keine abweichende Bestimmung, und der Gesetzgeber wollte mit dieser Vorschrift auch nicht etwa die Beachtung der wasserrechtlichen Verfahrensnormen gewährleisten, sondern die Planfeststellungsbehörde zur Anwendung der materiellrechtlichen Bestimmungen des WHG (und der ausfüllenden Landeswassergesetze) verpflichten¹¹¹⁾.

Abschließend läßt sich also feststellen, daß § 14 WHG die Konzentrationswirkung der Planfeststellung hinsichtlich der Erteilung einer erforderlichen wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung modifiziert, aber nicht beseitigt: Die Planfeststellungsbehörde ist bei ihrer Entscheidung an das Einvernehmen mit der Wasserbehörde gebunden und muß die Erteilung bzw. Versagung der Erlaubnis oder Bewilligung abweichend von § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG ausdrücklich aussprechen. Im übrigen richten sich jedoch Zuständigkeit und Verfahren nach den Planfeststellungsvorschriften.

(3) Das Zusammentreffen von Planfeststellungen

Wichtiger als § 14 WHG ist für die Rechtswirkungen der Planfestsetzung die Lösung des keineswegs neuen¹¹²⁾ aber immer stärker in den Vordergrund drängenden Problems des Zusammentreffens von Planfeststellungen. Der fortschreitende Ausbau der Verkehrswege verstärkt die Verflechtung der vorhandenen Verkehrsnetze. Gleichzeitig dringt das Rechtsinstitut der Planfeststellung in immer weitere Bereiche des Baus von Verkehrsanlagen vor¹¹³⁾. Damit wächst die Zahl der Fälle, in denen ein einheitliches (Fernstraßen-) Bauvorhaben nach verschiedenen Gesetzen planfeststellungspflichtig ist. Das ist einmal dann der Fall, wenn das geplante Vorhaben bereits für sich allein die Tatbestandsvoraussetzungen mehrerer gesetzlich vorgeschriebener Planfeststellungen erfüllt (so z. B., wenn der Bau einer Bundesfernstraße die Errichtung eines Damms erfordert: planfeststellungspflichtig nach § 17 FStrG und § 31 WHG in Verbindung mit den Ausbaurichtlinien der Landeswassergesetze). Überwiegend ist die Planfeststellungspflicht nach mehreren Gesetzen aber darauf zurückzuführen, daß das geplante Bauvorhaben die Änderung bereits nach anderen Vorschriften festgestellter (und gegebenenfalls schon verwirklichter) Pläne erfordert und umfaßt (wenn beispielsweise der Neubau einer Bundesfernstraße die Verlegung einer die Trasse behindernden Bundeseisenbahnanlage notwendig macht und diese Maßnahme im Straßenbauplan auch vorgesehen ist). In allen diesen Fällen stellt sich die für die praktische Anwendung der Planfeststellung höchst bedeutsame Frage¹¹⁴⁾, ob die öffentlich-rechtliche

¹¹¹⁾ Siehe oben S. 27 mit Anm. 100.

¹¹²⁾ Die Frage taucht erstmals in Preußen auf, als das (Preuß)Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen v. 28. 7. 1892 (GS S. 225) eine zweite Planfeststellung neben der bereits bestehenden nach dem (Preuß)Gesetz über die Eisenbahn-Unternehmungen — (Pr)EisenbG — vom 3. 11. 1838 (GS S. 505) einführt. Vgl. dazu Blümel: BauPF I S. 105 f., 109 f., 222 f.

¹¹³⁾ Vgl. dazu oben S. 9 mit Anm. 1.

¹¹⁴⁾ Blümel hält dieses Problem für eine Kardinalfrage des Rechtes der Planfeststellung (BauPF I S. 221).

Zulassung des Vorhabens von der Durchführung aller an sich vorgeschriebenen Planfeststellungsverfahren abhängig ist oder ob darüber in einer Planfeststellung entschieden werden kann (und muß). Die zuletzt genannte Meinung liegt Nr. 7 der Planfeststellungsrichtlinien FStrG zugrunde. Danach „erübrigt“ sich die Planfeststellung nach einem anderen Gesetz, wenn die Pläne für das gesamte Bauvorhaben einschließlich der baulichen Auswirkungen auf die andere Anlage nach dem FStrG festgestellt werden. Das gleiche soll im umgekehrten Fall gelten. Diese Lösung ist jedoch heftig umstritten. Sie ist etwa von der Deutschen Bundesbahn nie anerkannt worden. Nach Ansicht der Bundesbahnverwaltung ist vielmehr bei Änderungen an Bundesbahnanlagen¹¹⁵⁾ eine eisenbahnrechtliche Planfeststellung nach § 36 BBahnG auch dann erforderlich, wenn der Plan bereits nach § 17 f. FStrG festgestellt ist¹¹⁶⁾.

Grundlage für die Entscheidung, ob es nur einer oder aller an sich vorgeschriebenen Planfeststellungen bedarf, muß die Erkenntnis sein, daß das Problem der Kollision von Planfeststellungen kein Problem der Rangfolge der Aufgabenbereiche ist, denen die zusammentreffenden Planfeststellungen angehören. Auf das Bestehen oder Nichtbestehen einer materiellen Planungshierarchie¹¹⁷⁾ kommt es also nicht an. Das sei an einem Beispiel verdeutlicht: Verlangt der Neubau einer Bundesfernstraße die Verlegung einer bereits bestehenden bayerischen Staatsstraße (— planfeststellungspflichtig nach §§ 17 f. FStrG und Art. 36 ff. BayStWG —), dann ist es für das hier zu lösende Kollisionsproblem ohne Belang, ob den das Bauvorhaben auslösenden Interessen des Fernstraßenbaues oder den der geplanten Veränderung entgegenstehenden Interessen der Staatsstraße prinzipiell (oder im Einzelfall) der Vorrang gebührt. Diese Interessen behalten vielmehr in jedem Fall unverändert den ihnen zukommenden Rang. Unterstellt man, daß die Interessen des Fernstraßenbaues die Interessen an der unveränderten Erhaltung der Staatsstraße überwiegen, dann steht — soweit keine anderen öffentlich-rechtlichen Hindernisse vorliegen — die Zulässigkeit, im umgekehrten Fall die Unzulässigkeit des geplanten Bauvorhabens fest. Dieses Ergebnis ist unabhängig von der hier zu lösenden Frage, auf welchem Weg die Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens herbeigeführt werden muß; d. h., ob es dazu nur der Planfeststellung nach dem FStrG bedarf oder ob daneben auch noch ein Planfeststellungsverfahren nach Art. 36 ff. BayStWG erforderlich ist.

Marschall¹¹⁸⁾ wendet gegen die Auffassung, es müßten alle an sich vorgeschriebenen Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden, zunächst ein, die Planfeststellungsvorschriften, die ein Gesetz für bestimmte

115) Für den Sonderfall der Kreuzung von Eisenbahnen und Straßen besteht eine gesetzliche Kollisionsregelung in Gestalt des § 9 Abs. 1 des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz) — EKrG — vom 14. 8. 1963 (EGBl. I S. 681). Siehe dazu unten S. 36 f.

116) Vgl. dazu die Schreiben des Bundesministers für Verkehr vom 25. 10. 1958 — StB 2 — Rpfl. — 2103 Vm 58 — und vom 18. 3. 1963 — StB 13 — Rso — 6 B 63; ebenso die Verfügung der Deutschen Bundesbahn vom 28. 12. 1953 — HVB 5.872 Rap. 23 —. Vgl. dazu auch Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 6 (500 f.) und Haustein: Eisenbahnen S. 391 mit Anm. 2.

117) Vgl. zu dieser Frage Kodal: StrR S. 513 f., Marschall: FStrG § 16 Rdnr. 5 (S. 476), Sieder-Zeitler: BayStWG Art. 35 Rdnr. 5 ff., Art. 36 Rdnr. 34.

118) Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 6 S. 495 f. und DVBl. 1961, 704 ff. (708).

Anlagen enthalte, sollten nur in den Fällen zur Anwendung kommen, in denen der für diese Anlagen zuständige Unternehmer Baumaßnahmen an seinen eigenen Anlagen plane, nicht aber dann, wenn diese Anlagen aus einer anderen Verursachung heraus geändert werden sollten. Greife ein Unternehmer, für dessen Maßnahmen eine vorherige Planfeststellung vorgeschrieben sei, in den Aufgabenbereich eines anderen Unternehmers ein, dem das Gesetz ebenfalls eine Planfeststellungspflicht auferlegt habe, so müsse das Planfeststellungsverfahren nur nach dem Recht des Aufgabenträgers durchgeführt werden, der die Baumaßnahme veranlasse. Dem stehe auch die gesetzliche Regelung nicht entgegen. So schreibe etwa § 36 BBahnG nur vor, daß Bundesbahnanlagen erst gebaut oder verändert werden dürfen, „wenn der Plan zuvor festgestellt worden“ sei. Die Bestimmung verlange aber nicht unbedingt, daß dies im Verfahren nach § 36 BBahnG geschehe. Sie lasse es also durchaus zu, daß bei der Konkurrenz verschiedener Gesetze jeweils nur das Gesetz zur Anwendung komme, das die Entscheidung ausgelöst habe. Diese Argumentation trifft jedoch nicht zu: Nach dem klaren Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen wird die Pflicht zur Planfeststellung nicht bestimmten Unternehmern auferlegt. Sie knüpft vielmehr ohne Rücksicht auf die den Bau veranlassende Stelle an die Art des Bauvorhabens an¹¹⁹⁾. Wenn z. B. § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG den Bau neuer und die Veränderung bestehender Bundesfernstraßen von der vorherigen Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens abhängig macht, dann bindet das nicht nur den Straßenbaustraßenbausträger für Bundesfernstraßen, sondern auch jeden anderen Aufgabenträger, der im Rahmen eines von ihm beabsichtigten Bauvorhabens in den Bestand einer Bundesfernstraße eingreifen will. Andernfalls wären Fälle denkbar, in denen die Veränderung einer Bundesfernstraße überhaupt keiner Planfeststellung bedürfte, weil dem Unternehmer der fremden Anlage, der den Eingriff vornehmen will, in seinem Sachgebiet die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nicht auferlegt ist. So hätte etwa vor Inkrafttreten des FStrG ein Bauvorhaben an Bundesstraßen trotz der Existenz des § 36 BBahnG in den Bestand von Bundesbahnanlagen eingreifen können, ohne daß dazu eine Planfeststellung nötig gewesen wäre. Macht § 17 FStrG aber die Zulassung aller Eingriffe (von wesentlicher Bedeutung) in das Bundesfernstraßennetz von einer vorherigen Planfeststellung abhängig, dann steht damit zugleich fest, daß es dazu einer fernstraßenrechtlichen Planfeststellung bedarf. Das ergibt sich einmal daraus, daß das FStrG eine andere als die Planfeststellung nach seinen Bestimmungen weder normiert noch normieren kann und auch keinerlei Anhaltspunkte dafür enthält, daß es von den in ihm enthaltenen Erfordernissen abweichen will, wenn ein nach seinen Vorschriften planfeststellungspflichtiges Vorhaben auch nach anderen Gesetzen einer Planfeststellung unterliegt. Zum anderen darf § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG nicht isoliert für sich alleine betrachtet werden. Dann wäre es freilich möglich, daraus zu schließen, das FStrG setze nur die Durchführung irgend einer Planfeststellung voraus. Die Stellung des § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG und sein Sinnzusammenhang mit den nachfolgenden Bestimmungen er-

¹¹⁹⁾ So bestimmt z. B. § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG: „Neue Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut, bestehende nur geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist.“ Die Vorschrift lautet nicht etwa: „Der Träger der Straßenbaukosten für Bundesfernstraßen darf neue Bundesfernstraßen nur bauen . . .“.

weisen aber deutlich, daß die gesamte Regelung der §§ 17 f. FStrG als eine untrennbare Einheit anzusehen ist, die es unmöglich macht, unter „Planfeststellung“ im Sinn des § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG eine andere Planfeststellung als eben die nach §§ 17 f. FStrG zu verstehen. Das gilt in gleicher Weise für die in anderen Gesetzen enthaltenen Planfeststellungsvorschriften. Die bisher dargestellten Gründe *Marschalls* sprechen also nicht gegen die Notwendigkeit mehrfacher Planfeststellung.

Verbreiteter ist die Auffassung, es sei grundsätzlich nur eine Planfeststellung möglich, weil es sich dabei um einen staatlichen Hoheitsakt handle und durch einen solchen ein und derselbe Sachverhalt nur einmal geregelt werden könne. Werde eine Planfeststellung durchgeführt, so erübrigten sich aus diesem Grund weitere Planfeststellungen nach anderen Gesetzen¹²⁰⁾. Auch dieser Gedankengang trägt jedoch nicht das Ergebnis, zu dem er führen will, weil er eben dieses Ergebnis bereits voraussetzt: Durchaus zu Recht, nur ohne daran andere als verfassungsrechtliche Folgerungen zu knüpfen, haben nämlich *Sieder-Zeitler*¹²¹⁾ festgestellt, diese Überlegung treffe nur zu, wenn der Wirkungsbereich der Planfeststellung, die für die veranlassende Anlage vorgeschrieben sei, die mit der berührten fremden Anlage zusammenhängenden Rechtsbeziehungen voll und ganz ergreifen könne. (Andernfalls handelt es sich eben nicht um ein und denselben Sachverhalt, den beide Planfeststellungen regeln!). Ob das der Fall ist, muß aber gerade erst entschieden werden. Das Argument, das Verbot mehrfacher hoheitlicher Entscheidung über den gleichen Sachverhalt verbiete die Durchführung mehrerer Planfeststellungen für ein Bauvorhaben, beruht auf der Annahme, daß jede der zur Debatte stehenden Planfeststellungen in vollem Umfang über alle durch das geplante Bauvorhaben aufgeworfenen öffentlich-rechtlichen Fragen entscheidet, und nur noch zu klären ist, ob diese Entscheidung nur einmal (in einem Planfeststellungsbeschluß) oder mehrmals (in verschiedenen Planfeststellungsverfahren) getroffen werden muß. Diese Annahme bedeutet aber eine unzulässige Vereinfachung der durch das Zusammentreffen von Planfeststellungen und das Fehlen genereller Kollisionsnormen geschaffenen Problemlage. Es muß nämlich vorab erst einmal geklärt werden, ob denn überhaupt in der für ein Bauvorhaben vorgeschriebenen Planfeststellung die Interessen einer betroffenen Fremdanlage auch dann zu berücksichtigen sind, wenn für den geplanten Eingriff in die Fremdanlage ein eigenes Planfeststellungsverfahren vorgesehen ist, oder ob das nicht der Fall ist, weil die Wahrnehmung dieser Interessen der für die Fremdanlage durchzuführenden Planfeststellung vorbehalten bleibt. Zur Entscheidung darüber vermag der Hinweis, über den gleichen rechtlichen Sachverhalt könne nur durch eine Stelle entschieden werden, nichts beizutragen.

Die Lösung dieser Frage ist vielmehr allein davon abhängig, welchen Umfang man der Konzentrationswirkung der einzelnen Planfeststellung einräumt: Aus den bisherigen Feststellungen folgt die Erkenntnis, daß jede Planfeststellung, deren Tatbestandsvoraussetzungen ein Bauvorhaben erfüllt, einen für dieses Bauvorhaben notwendigen Hoheitsakt darstellt.

¹²⁰⁾ Nr. 7 Planfeststellungsrichtlinien FStrG, *Marschall*: FStrG § 17 Rdnr. 6 (S. 497 f.) und DVBl. 1961, 704 ff. (709), *Sieder-Zeitler*: BayStrWG Art. 36 Rdnr. 24.

¹²¹⁾ aaO.

Weder beschränken die bestehenden gesetzlichen Planfeststellungsregelungen die Erforderlichkeit eines bestimmten Planfeststellungsbeschlusses auf den Fall, daß kein anderer Planfeststellungsbeschluß zu erlassen ist, noch kann von vornherein von einer inhaltlichen Identität der verschiedenen Planfeststellungen ausgegangen werden. Stellt aber jeder einzelne Planfeststellungsbeschluß einen für das Bauvorhaben notwendigen Hoheitsakt dar, dann kann sich dessen ausdrücklicher Erlaß in dem dafür vorgesehenen (Planfeststellungs-) Verfahren nur dann erübrigen, wenn er ebenso wie andere Hoheitsakte durch eine andere Planfeststellung „ersetzt“ werden (§ 17 Abs. 1 S. 2 FStrG), also von der Konzentrationswirkung dieser anderen Planfeststellung erfaßt werden kann ¹²²⁾.

Blümel ¹²³⁾ verneint diese Möglichkeit unter Hinweis auf die historische Entwicklung des Rechtsinstituts der Planfeststellung. Er räumt zwar ein, man könne die Planfeststellung durchaus als eine qualifizierte Genehmigung ansehen. Ein historischer Rückblick auf das seit Erlaß des preußischen Kleinbahngesetzes akute ¹²⁴⁾ Kollisionsproblem ergebe aber, daß der Gesetzgeber der Konzentrationswirkung stets nur gewöhnliche Genehmigungen, nicht aber auch andere Planfeststellungen unterwerfen wollte. Man tue daher dem Wortlaut der gesetzlichen Umschreibung der Rechtswirkungen der Planfeststellung Gewalt an, wollte man unter den Begriff der ersetzten „Genehmigungen“ auch Planfeststellungen subsumieren. Blümel's eigene geschichtliche Darstellung des Instituts der Bauplanfeststellung zeigt aber, daß die Ersetzung einer Planfeststellung durch eine andere auch in der Vergangenheit keine unbekannte Erscheinung war. Zwar kann die Tatsache, daß es neben der Planfeststellung nach dem preußischen Eisenbahngesetz ¹²⁵⁾ der Durchführung einer wasserrechtlichen Planfeststellung ¹²⁶⁾ nicht bedurfte, noch auf die Existenz einer besonderen gesetzlichen Regelung zurückgeführt werden ¹²⁷⁾. Daran fehlt es aber für den Fall des Zusammentreffens der Planfeststellung nach dem preußischen Kleinbahngesetz ¹²⁸⁾ mit der Planfeststellung nach dem preußischen Wassergesetz ¹²⁹⁾. Trotzdem wurde auch in diesem Fall von der Durchführung des wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens abgesehen ¹³⁰⁾. Im späteren Reichsrecht gab es für das Zusammentreffen der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung mit der straßenbaurechtlichen Planfeststellung nach dem Reichsautobahngesetz ¹³¹⁾ keine Kollisionsnormen. Aber auch hier

¹²²⁾ Als Problem der Konzentrationswirkung bewerten das Zusammentreffen von PF auch Kodal: StrR S. 481, Deppé: Wirkungen S. 26, Blümel DVBl. 1960, 697 ff. (708). Vgl. ferner den Beschluß des hess. VGH vom 11. 6. 1959, VbBl. 1959, 395.

¹²³⁾ DVBl. 1960, 697 ff. (708).

¹²⁴⁾ Vgl. dazu oben S. 29 Anm. 112.

¹²⁵⁾ §§ 4 und 14 des preußischen Gesetzes über die Eisenbahn-Unternehmungen — (Pr)EisenbG — vom 3. 11. 1838 (GS S. 505).

¹²⁶⁾ §§ 156 ff., 163 ff. des preußischen Wassergesetzes — (Pr)WG — vom 7. 4. 1913 (GS S. 53).

¹²⁷⁾ Nach § 385 S. 2 (Pr)WG wurden durch dieses Gesetz die Befugnisse u. a. der nach §§ 4 und 14 (Pr) EisenbG zuständigen Behörden nicht berührt. Vgl. dazu Blümel: BauPF I S. 96.

¹²⁸⁾ §§ 17 f., 47 (Pr)KlBahng.

¹²⁹⁾ Der Vorbehalt des § 385 S. 2 (Pr)WG erstreckte sich nicht auf das Kleinbahngesetz. Vgl. auch Blümel BauPF I S. 109.

¹³⁰⁾ Vgl. Blümel: BauPF I S. 81, 221.

¹³¹⁾ § 8 des Gesetzes über die Errichtung eines Unternehmens „Reichsautobahnen“ vom 27. 6. 1933 (RGBl. II S. 509) — RAG 1933.
§ 7 des Reichsautobahngesetzes vom 29. 5. 1941 (RGBl. I S. 313) — RAG 1941.

verzichtete die — allerdings umstrittene — Verwaltungspraxis darauf, beide Planfeststellungsverfahren nebeneinander durchzuführen. Sie begnügte sich damit, den Plan vor der Feststellung durch den Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen der Reichsbahndirektion zur Stellungnahme oder Zustimmung zuzuleiten¹³²⁾. Diese Beispiele mögen aufzeigen, daß auch in der Vergangenheit — das Fehlen gesetzlicher Kollisionsregeln vorausgesetzt — die Rechtslage beim Zusammentreffen von Planfeststellungen nicht so eindeutig war, daß aus der historischen Rückschau zwin-
gende Gründe gegen eine Erstreckung der Konzentrationswirkung auch auf andere Planfeststellungsbeschlüsse abgeleitet werden könnten.

Hinzu kommt, daß einer rein historischen Argumentation angesichts der veränderten tatsächlichen und rechtlichen Umweltverhältnisse von vornherein nur ein sehr beschränkter Beweiswert zugebilligt werden könnte. Die moderne Verkehrsentwicklung hat, vor allem durch das stürmische Ansteigen des Kfz-Verkehrs, Baumaßnahmen an Verkehrsanlagen in einem Umfang erforderlich gemacht, der noch vor wenigen Jahrzehnten kaum vorstellbar war. So bedurfte es neben bedeutenden finanziellen Aufwendungen und großen Fortschritten in der Bautechnik auch einer Modernisierung des bestehenden Verkehrswegerechts, damit dem steigenden Bedürfnis nach Verkehrsraum auch nur annähernd Rechnung getragen werden konnte. Dabei wurde — wie schon mehrfach erwähnt — das Institut der Planfeststellung in fast alle Sachbereiche des Baues von Verkehrsanlagen übernommen¹³³⁾. Infolge dieser Entwicklung haben sich die Fälle des Zusammentreffens von Planfeststellungen so gehäuft, daß ein Vergleich der heutigen Situation mit der Rechtslage in Preußen oder im Deutschen Reich zwischen den Weltkriegen auf Vorbehalte stoßen muß. Blümel selbst hat auf diese Veränderung der Lage mit der Feststellung hingewiesen, wenn es seit den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts vorwiegend darum gegangen sei, die zahlreichen Genehmigungserfordernisse und Sonderverfahren auszuschalten, so stelle sich heute das Problem der zunehmenden Berührung und Überschneidung von Planfeststellungen¹³⁴⁾. Zumindest soweit der Gesetzgeber in Kenntnis des ständigen Vordringens der Planfeststellung und seiner Konsequenzen auf der Formulierung beharrt hat, die Planfeststellung ersetze jede nach anderen Rechtsvorschriften erforderliche „Genehmigung, Verleihung, Erlaubnis und Zustimmung“ und regle alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Unternehmer der geplanten Anlage und den vom Plan Betroffenen, wird man daraus keineswegs schließen dürfen, er habe Planfeststellungen von der Konzentrationswirkung ausnehmen wollen.

Entscheidender als Blümel's historische Argumentation gegen die Ersetzung anderer Planfeststellungen durch einen Planfeststellungsbeschluß ist sein Eingeständnis, es handle sich beim Verhältnis der Planfeststellung zu einfachen Genehmigungen und beim Zusammentreffen mit anderen Planfeststellungsbeschlüssen im Grunde nur um zwei verschiedene Erscheinungsformen des selben Problems; hier wie dort gehe es nämlich um die Frage, ob in einem einzigen Sammelverfahren über alle von dem

132) Zur damaligen Verwaltungsübung und der an ihr geübten Kritik vgl. Blümel: *BauPF I* S. 225 m. w. N.

133) Vgl. dazu oben S. 9 mit Anm. 1.

134) Blümel: *DVB1.* 1960, 697 ff. (711).

geplanten Bauvorhaben berührten Interessen entschieden werden könne¹³⁵⁾. Mit dieser Feststellung ist der Ausgangspunkt für die Lösung der Kollisionsproblematik gefunden: Ob sich die Konzentrationswirkung der Planfeststellung auch auf andere Planfeststellungsbeschlüsse erstrecken kann, bestimmt sich danach, ob die Planfeststellung vom Zweck der Konzentrationswirkung her gesehen einer einfachen Genehmigung gleichgestellt werden kann. Ist diese Voraussetzung gegeben, dann muß die Gleichheit der Problemstellung zu einer Gleichheit der Lösung führen, eine andere Planfeststellung also ebenso wie eine einfache Genehmigung nach der Regelung des § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG der Konzentrationswirkung der Planfeststellung unterworfen sein.

Die Planfeststellung unterscheidet sich einmal durch das ihr innewohnende planerische Element von der einfachen Genehmigung. Bereits anläßlich der Begriffsbestimmung der Planfeststellung ist aber betont worden, daß dieses Unterscheidungsmerkmal rechtlicher Relevanz entbehrt¹³⁶⁾. Gegen die Ersetzung einer Planfeststellung durch eine andere kann also nicht „eingewendet werden, dadurch werde in unzulässiger Weise in die Planungszuständigkeit einer anderen (Planfeststellungs-)Behörde eingegriffen, während ein derartiger Eingriff bei der Ersetzung einfacher Genehmigungen nicht vorliege. Zwar ist zuzugeben, daß sich die planende Tätigkeit einer Behörde in weit höherem Maß als andere Formen des Verwaltungshandelns durch freie, schöpferische Dynamik auszeichnet, daß ihr innerhalb der Kategorie rechtmäßigen Verwaltungshandelns ein größeres Feld verschiedener Aktionsmöglichkeiten offensteht als anderen Arten der Verwaltungstätigkeit¹³⁷⁾. Das ändert jedoch nichts daran, daß sich die Zuständigkeit einer Behörde zum Erlaß von Planfeststellungen in ihrer rechtlichen Qualität nicht von der Zuständigkeit einer Behörde zur Erteilung einfacher Genehmigungen unterscheidet. In beiden Fällen handelt es sich um Emanationen der einer Behörde zugewiesenen Verwaltungszuständigkeit. Ob die Konzentrationswirkung einer Planfeststellung in diese Zuständigkeit eingreifen darf, ist daher in beiden Fällen nach den gleichen (verfassungsrechtlichen) Grundsätzen zu beurteilen.

Als rechtlich maßgebendes Kriterium für die Unterscheidung von Planfeststellung und einfacher Genehmigung sind die spezifischen Rechtswirkungen herausgestellt worden, die der Planfeststellungsbeschluß im Unterschied zur einfachen Genehmigung entfaltet¹³⁸⁾. Sie gehen auf den Gedankengang des Rechtsinstituts zurück, über die öffentlich-rechtliche Zulassung und Gestaltung eines feststellungspflichtigen Bauvorhabens in einem Verfahren vor einer Behörde zu entscheiden¹³⁹⁾. Die Konzentrationswirkung und ihre Konsequenzen für die Verfahrensausgestaltung „qualifizieren“ die Planfeststellung gegenüber der einfachen Genehmigung. Dieser Unterschied kann jedoch keinesfalls dazu führen, die Konzentrationswirkung einer Planfeststellung nicht auf andere Planfeststellungsbeschlüsse zu erstrecken. Denn dann würde gerade das Mittel zur Herbei-

135) BlümelaO.

136) Vgl. oben S. 14.

137) Vgl. dazu Obermayer: Der Plan VVDStLR Heft 18 (1960) S. 144 ff. (167 f.).

138) Vgl. oben S. 14.

139) Vgl. oben S. 20.

führung einer einheitlichen und umfassenden Sachentscheidung diese letztlich verhindern. Zugleich käme es infolge des Erlasses immer neuer Planfeststellungsvorschriften zu einer fortschreitenden Verengung des Wirkungsbereichs jeder einzelnen Planfeststellung und damit zu einer wachsenden Aufweichung der Grundidee des gesamten Rechtsinstituts. Ein derart paradoxes Ergebnis kann nicht richtig sein. Die Tatsache, daß zwei dem gleichen Streben nach Vereinheitlichung dienende Verfahren auf einander treffen, darf nicht eben dieser Vereinheitlichung entgegenstehen, sondern muß ihre Verwirklichung im Gegenteil fördern. Die gemeinsame Zweckbestimmung der beteiligten Planfeststellungen verlangt, daß in einem solchen Fall die notwendigen Entscheidungen erst recht in einem einheitlichen Verfahren getroffen werden.

Es entspricht daher allein dem Sinn der gesetzlichen Regelung, der in § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG normierten Konzentrationswirkung grundsätzlich auch andere Planfeststellungen zu unterwerfen, also im Hinblick auf die weite Formulierung des § 17 Abs. 1 S. 3 FStrG unter den Begriff „Genehmigung“ im Sinn des § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG auch Planfeststellungsbeschlüsse zu subsumieren. In Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung¹⁴⁰⁾ ist davon auszugehen, daß es neben der Planfeststellung nach §§ 17 f. FStrG der Durchführung eines „an sich“ erforderlichen weiteren Planfeststellungsverfahrens ebensowenig bedarf wie der zusätzlichen Erteilung einer „schlichten“ Genehmigung.

Diese Ansicht liegt auch § 9 Abs. 1 S. 3 EKrG zugrunde, der bislang einzigen bundesgesetzlichen (Teil-)Regelung, die das Zusammentreffen von Planfeststellungen zum Gegenstand hat¹⁴¹⁾: Das EKrG sieht für den Fall, daß über Baumaßnahmen an Kreuzungen zwischen Eisenbahnen und Straßen keine Vereinbarung zustande kommt, den Erlaß einer Anordnung im sog. „Kreuzungsrechtsverfahren“ vor (§§ 6, 7 EKrG). Bedarf es zur Durchführung derartiger Maßnahmen eines Planfeststellungsverfahrens, so ist dieses nach § 9 Abs. 1 S. 1 und 2 EKrG von der Anordnungsbehörde (§ 8 EKrG) als Planfeststellungsbehörde einzuleiten und durchzuführen. Sind mehrere Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben, so räumt § 9 Abs. 1 S. 3 EKrG dieser Behörde ein Auswahlrecht ein: „Sie bestimmt, nach welchem der für die Beteiligten geltenden Verfahren der Plan festzustellen ist“. Das EKrG löst also das Kollisionsproblem beim Zusammentreffen von eisenbahnrechtlicher und straßenrechtlicher Planfeststellung für den Kreuzungsfall im Sinn der Durchführung einer einheitlichen Planfeststellung¹⁴²⁾, die mit der im Kreuzungsrechtsverfahren ergehenden Anordnung

¹⁴⁰⁾ So mit weitgehend gleicher Begründung K o d a l : StrR S. 482.

Im Ergebnis ebenso, aber mit teilweise unzutreffender Begründung: Nr. 7 Planfeststellungsrichtlinien FStrG; M a r s c h a l l : FStrG § 17 Rdnr. 6 und DVBl. 1961, 704 ff. (708 ff.); im Anschluß an ihn D e p p e : Wirkungen S. 26 f.; ferner S i e d e r - Z e i t l e r : Art. 36 Rdnr. 24.

Ohne nähere Begründung: HessVGH Beschluß vom 11. 6. 1959, VkB1. 1959, 395.

Unentschieden H a u s t e i n : Eisenbahnen S. 391 mit Anm. 2.

Art. B l ü m e l DVBl. 1960, 697 ff. (708), Salzwedel ZfW 1965, 92 ff. (97).

¹⁴¹⁾ Auch § 41 Abs. 3 S. 3 des Flurbereinigungsgesetzes — FlurbG — vom 14. 7. 1953 (BGBl. I S. 591) befaßt sich mit dem Verhältnis verschiedener Planfeststellungen zueinander. Ebenso wie ihr Vorbild, § 44 Abs. 3 S. 3 der Reichsumlegungsordnung — RUmlegO — vom 16. 6. 1937 (RGBl. I S. 629) — löst die Bestimmung das Problem jedoch dadurch, daß sie durch Einschränkung des Wirkungsbereichs des Wege- und Gewässerplans den Kollisionsfall verhindert.

¹⁴²⁾ Ebenso K o d a l : StrR S. 484.

zu verbinden ist¹⁴³). Ob es sich bei dieser Planfeststellung um die ursprüngliche eisenbahn- oder straßenrechtliche Planfeststellung handelt, die nur nach § 9 Abs. 1 EKRg die dort vorgesehenen Abwandlungen erfahren hat¹⁴⁴), oder ob § 9 Abs. 1 EKRg eine eigenständige „kreuzungsrechtliche“ Planfeststellung normiert (die nur die Tatbestandsvoraussetzungen bereits in anderen Gesetzen enthaltener Planfeststellungen übernimmt und deren Verfahrensregelung teilweise für anwendbar erklärt)¹⁴⁵), kann dabei im Rahmen der Kollisionsfrage dahingestellt bleiben. In jedem Fall soll nach § 9 Abs. 1 S. 3 EKRg beim Zusammentreffen verschiedener an sich vorgeschriebener Planfeststellungen nur eine von ihnen durchgeführt werden, die alle anderen ersetzt¹⁴⁶). De lege ferenda soll dieser Grundsatz in den angestrebten bundeseinheitlichen Verwaltungsverfahrensgesetzen allgegenwärtig gesetzliche Anerkennung erfahren¹⁴⁷).

(4) Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich somit nach Inhalt und Zweck der gesetzlichen Regelung folgende Feststellungen über den Umfang der Konzentrationswirkung treffen: Erght für ein Bauvorhaben an Bundesfernstraßen ein Planfeststellungsbeschluß nach §§ 17 f. FStrG, so erfaßt die Konzentrationswirkung dieses Beschlusses nur solche Hoheitsakte nicht, die ihr durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift entzogen sind¹⁴⁸). Von dieser Einschränkung abgesehen ersetzt der Planfeststellungsbeschluß alle öffentlich-rechtlichen Zulassungsakte einschließlich eventuell erforderlicher weiterer Planfeststellungen. Neben dem Planfeststellungsbeschluß bedarf der Unternehmer zur Durchführung des geplanten Vorhabens nach § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG keines anderweitigen Genehmigungsaktes.

c) Die Bindungswirkung der Planfeststellung gegenüber der Umwelt

Der Genehmigungsfunktion der Planfeststellung gegenüber dem Unternehmer entspricht ihre Bindungswirkung gegenüber der vom Plan betroffenen Umwelt:

(1) Die Bindung der öffentlich-rechtlich Betroffenen

Entsprechend der Zweckbestimmung der Planfeststellung, alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Straßenbaulastträger und den vom Plan Betroffenen rechtsgestaltend zu regeln (§ 17 Abs. 1 S. 3 FStrG), sind

¹⁴³) § 9 Abs. 1 S. 4 EKRg. Diese Bestimmung schränkt die Konzentrationswirkung der von der Anordnungsbehörde durchzuführenden Planfeststellung ein: Obwohl die Anordnung im Kreuzungsrechtsverfahren ein für die Durchführung der planfeststellungspflichtigen Anlage notwendiger Hoheitsakt ist, wird sie durch die Planfeststellung nicht ersetzt.

¹⁴⁴) So die Bayerische Staatsregierung in dem das EKRg betreffenden Normenkontrollverfahren: Schriftsatz Bayerns I S. 4, 13 f.

¹⁴⁵) So der Bundesminister für Verkehr in dem das EKRg betreffenden Normenkontrollverfahren: Schriftsatz des Bundes I S. 2 f.

¹⁴⁶) Schriftsatz Bayerns I S. 14 und Schriftsatz des Bundes I S. 2 im Normenkontrollverfahren EKRg.

¹⁴⁷) Vgl. dazu § 63 EVwVerfG 1963 mit Einzelbegründung zu Abs. 1.

¹⁴⁸) Vgl. dazu § 14 WHG: Modifizierung der Konzentrationswirkung hinsichtlich notwendiger wasserrechtlicher Erlaubnisse oder Bewilligungen (siehe oben S. 26 f.) und § 9 Abs. 1 S. 4 EKRg: Modifizierung der Konzentrationswirkung hinsichtlich der Anordnung im Kreuzungsrechtsverfahren, sofern man die von der Anordnungsbehörde in Anwendung des § 18 FStrG durchgeführte Planfeststellung als fernstraßenrechtliche qualifiziert (vgl. dazu S. 36 f. und Anm. 144 ff.).

an den Planfeststellungsbeschluß alle jene gebunden, die durch seinen Inhalt in ihrer öffentlich-rechtlichen Position betroffen werden. Hier sind vor allem die Träger anderer öffentlicher Verkehrseinrichtungen zu nennen, die nach den Festsetzungen des Planes Eingriffe in den Bestand ihrer Anlagen hinnehmen, etwa deren Beseitigung, Verlegung oder sonstige Umgestaltung dulden müssen.

(2) Die Bindung der Verwaltungsbehörden und Gerichte

Der Planfeststellungsbeschluß bindet ferner alle Verwaltungsbehörden und — nach seiner Unanfechtbarkeit — auch die Gerichte¹⁴⁹⁾. Dabei hat die Bindung der Verwaltungsbehörden in zwei Fällen besondere Bedeutung:

(a) Der Planfeststellungsbeschluß ist für alle Behörden maßgebend, deren Zuständigkeit durch die Konzentrationswirkung beseitigt wurde. Das bedeutet einmal, daß diese Behörden keine Inhaltsänderung des festgestellten Planes im Rahmen ihrer nach allgemeinen Gesetzen bestehenden Genehmigungszuständigkeit (z. B. durch Widerruf oder Zurücknahme „ersatzter“ Hoheitsakte) herbeiführen können. Insoweit bleibt der Einfluß der Konzentrationswirkung auch über den Abschluß des Planfeststellungsverfahrens hinaus erhalten. Oftmals erschöpft sich die Aufgabe der nach allgemeinen Vorschriften zuständigen Verwaltungsbehörden aber nicht in der Entscheidung über die Erteilung oder Versagung der ihrem Zuständigkeitsbereich anvertrauten Genehmigungen. Daneben tritt vielmehr häufig die Pflicht, die einmal genehmigte Anlage auf ihren ordnungsmäßigen Zustand hin zu überwachen und von ihr ausgehende Gefahren gegebenenfalls im Weg von Anordnungen an den Unternehmer abzuwenden. Besteht eine solche Pflicht, so wird auch sie von der Existenz des Planfeststellungsbeschlusses berührt: Könnte eine nach allgemeinen Gesetzen zuständige Behörde aus sicherheitsrechtlichen Gründen in den Bestand einer Anlage eingreifen, die auf Grund eines Planfeststellungsbeschlusses errichtet worden ist, so würde dadurch der mit der Konzentrationswirkung angestrebte Zweck der Planfeststellung, die Entscheidung über die Gestaltung der Anlage nur in die Hand einer Behörde zu legen, nachträglich in Frage gestellt. Auch die „an sich zuständigen“ Ordnungsbehörden sind daher nicht befugt, im Wege sicherheitsrechtlicher Auflagen von den Festsetzungen des Planfeststellungsbeschlusses abzuweichen¹⁵⁰⁾. Die Konzentrationswirkung findet vielmehr nach Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses ihre sinnentsprechende Fortsetzung in einer „Zustandswirkung“ der Planfeststellung gegenüber öffentlichen Interessen¹⁵¹⁾, die den unveränderten Weiterbestand der im Plan enthaltenen Anlagengestaltung sichert.

(b) Nach § 19 Abs. 2 FStrG ist der Planfeststellungsbeschluß auch dem nachfolgenden Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und bindet die

¹⁴⁹⁾ Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 29, Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 (S. 517 f.).

¹⁵⁰⁾ Deppe: Wirkungen S. 27 f., Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 S. 517. Dagegen sind nach Ansicht Marschalls aaO diese Behörden dafür zuständig, die ordnungsmäßige Erfüllung der im Planfeststellungsbeschluß enthaltenen Auflagen zu überwachen. Ebenso Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 24.

¹⁵¹⁾ Vgl. dazu Deppe: Wirkungen S. 27, 28 f.

Enteignungsbehörde. Der besondere Wert dieser Vorschrift ¹⁵²⁾ liegt darin, daß sie Klarheit über das Verhältnis der (Anlagen-)Planfeststellung zum Enteignungsverfahren schafft. Während die Bedeutung der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nach § 36 BbG für das nachfolgende Enteignungsverfahren (vor allem hinsichtlich ihres Verhältnisses zur vorläufigen und endgültigen Planfeststellung nach dem (Pr)EnteigG ¹⁵³⁾) bis heute umstritten ist ¹⁵⁴⁾, geht aus § 19 Abs. 2 FStrG eindeutig hervor, daß die (außerenteignungsrechtliche) Planfeststellung nach §§ 17 f. FStrG die verbindliche Entscheidung über Lage und Gestalt der zu bauenden Bundesfernstraße trifft, und daß von dieser Entscheidung im Enteignungsverfahren nicht mehr abgewichen werden darf ¹⁵⁵⁾.

(3) Der Ausschluß der gegen die Anlage gerichteten Beseitigungs- und Änderungsansprüche

Mit der Bindung aller in ihrer öffentlich-rechtlichen Position betroffenen Rechtsträger an den festgestellten Plan und der „Zustandswirkung“ der Planfeststellung gegenüber sicherheitsrechtlich motivierten Anordnungen anderer Verwaltungsbehörden ist der Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses gegen alle öffentlich-rechtlichen Eingriffe geschützt. Trotz dieser Wirkungen bliebe es aber möglich, gegen die festgestellte Anlage aus privatrechtlichen (z. B. nachbarrechtlichen) Ansprüchen vorzugehen. Um diese Lücke im Bestandsschutz der Planfeststellung zu beseitigen, hat der Gesetzgeber in § 17 Abs. 6 FStrG bestimmt, daß Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegenüber festgestellten Anlagen ausgeschlossen sind, wenn der Plan rechtskräftig festgestellt ist. Damit sind auch in ihren privaten Rechten Betroffene an den Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses gebunden.

Im Hinblick darauf, daß die Planfeststellung nur über die von ihr berührten öffentlichen Interessen abschließend entscheidet, dem Unternehmer der festgestellten Anlage aber noch nicht das Recht verleiht, in die an den benötigten Grundstücken bestehenden privaten Eigentums- und Nutzungsrechte einzugreifen ¹⁵⁶⁾, wird allerdings vereinzelt die Meinung vertreten, der mit dem Planfeststellungsbeschluß verbundene Ausschluß von Beseitigungs- und Änderungsansprüchen betreffe nur öffentlich-rechtliche Ansprüche ¹⁵⁷⁾. So hat auch das BVerwG in seinem Urteil vom 12. 7. 1956 zu den Rechtswirkungen der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nach § 23 Abs. 3 RBahnG 1939 ¹⁵⁸⁾ erklärt, die Planfeststellung regle einheitlich

¹⁵²⁾ In vielen Planfeststellungsvorschriften neuerer Gesetze sind entsprechende Bestimmungen enthalten. Vgl. z. B. § 28 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG, § 31 Abs. 2 PBefG, Art. 40 Abs. 3 S. 2 BayStrWG.

¹⁵³⁾ §§ 15 ff. (Pr)EnteigG.

¹⁵⁴⁾ Vgl. dazu Blümel: BauPF I S. 28 f., 193, Haustein-Koch: Eisenbahnen S. 177 f., Achterberg: DÖV 1960, 166 ff.

¹⁵⁵⁾ Daher müssen alle Einwendungen, die sich gegen die Plangestaltung und damit verbundene Beeinträchtigung privater Rechte richten, bereits im Planfeststellungsverfahren vorgebracht werden. Vgl. dazu oben S. 23 Anm. 83.

¹⁵⁶⁾ Vgl. oben S. 20.

¹⁵⁷⁾ So Schleicher-Reymann-Abraham: Das Recht der Luftfahrt § 9 LuftVG Anm. 4.

¹⁵⁸⁾ Allerdings enthielt das RBahnG 1939 keine § 17 Abs. 6 FStrG entsprechende Bestimmung. Auch im BBahnG fehlt eine derartige Norm. Trotzdem war nach der Rechtsprechung des preußOVG auch mit der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung der Ausschluß privatrechtlicher Beseitigungs- und Änderungsansprüche verbunden.

Vgl. dazu im Folgenden.

und umfassend alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen, aber auch nur diese ¹⁵⁹⁾. Eine privatrechtliche Wirkung etwa der Art, daß die Planfeststellung unmittelbar die berührten Privatrechte umgestalte oder einen tatsächlichen Eingriff in sie zulasse, komme ihr nicht zu. Für diese Ansicht scheint auch die gesetzliche Regelung der Planfeststellung für Flughäfen nach dem LuftVG zu sprechen. Denn obwohl dieses Gesetz in § 9 Abs. 3 eine mit § 17 Abs. 6 FStrG wörtlich übereinstimmende Vorschrift enthält, nach der Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegenüber festgestellten Anlagen ausgeschlossen sind, wenn der Plan rechtskräftig festgestellt ist, erklärt § 11 LuftVG ausdrücklich die Bestimmung des § 26 GewO für entsprechend anwendbar. Danach dürfen privatrechtliche Ansprüche der Nachbarn einer genehmigten Anlage nur auf die Herstellung von Schutzeinrichtungen oder auf Schadloshaltung gerichtet werden. Im ersten Augenblick scheint der Schluß gerechtfertigt, daß es dieser Regelung nur deshalb bedarf, weil § 9 Abs. 3 LuftVG privatrechtliche Beseitigungs- und Änderungsansprüche eben nicht erfaßt ¹⁶⁰⁾.

Dieses Ergebnis widerspräche jedoch dem überkommenen Verständnis der Planfeststellung und dem Inhalt der gesetzlichen Regelung. So hat das preußische Oberverwaltungsgericht ¹⁶¹⁾ der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nach §§ 4, 14 (Pr)EisenbahnG eine der gewerberechtlichen Genehmigung ähnliche Wirkung des Inhalts beigemessen, daß die von der festgestellten Anlage in ihren privaten Rechten Betroffenen nicht mehr die Beseitigung oder Änderung der Anlage, sondern nur noch Entschädigung verlangen können. In gleicher Weise bestimmte Nr. 23 der Richtlinien über die Planfeststellung bei Reichseisenbahnanlagen ¹⁶²⁾, daß zwar neben der Planfeststellung eine gesonderte Auseinandersetzung mit den privatrechtlich Betroffenen erforderlich sei; da aber die Beseitigung der Anlage nicht mehr verlangt werden könne, handle es sich nur noch darum, eine etwaige Entschädigung privatrechtlich zu regeln. Der Planfeststellung wurde also der Ausschluß privatrechtlicher Beseitigungs- und Änderungsansprüche bereits zu einer Zeit zuerkannt, als eine § 17 Abs. 6 entsprechende gesetzliche Vorschrift noch überhaupt nicht bestand. Wenn nun heute das FStrG, dessen Bestimmungen aus der Praxis der bereits vorhandenen Planfeststellungen entwickelt worden sind ¹⁶³⁾, mit dem Eintritt der Unanfechtbarkeit des festgestellten Planes den Ausschluß von Beseitigungs- und Änderungsansprüchen durch ausdrückliche Vorschrift verbindet, so kann diese Wirkung nicht durch restriktive Gesetzesauslegung auf öffentlich-recht-

¹⁵⁹⁾ DÖV 1956, 729. Hervorhebung vom Verfasser.

¹⁶⁰⁾ Vgl. aber die Unterschiede in den Ausschlußwirkungen zwischen § 9 Abs. 3 LuftVG — der § 17 Abs. 6 FStrG wörtlich entspricht — und § 26 GewO. Dazu unten S. 48 f.

Auch die Ausnahmeregelung des § 30 LuftVG erfaßt beide Bestimmungen in unterschiedlichem Ausmaß. Vgl. dazu § 30 Abs. 1 S. 1 und 2 LuftVG.

¹⁶¹⁾ Pr OVG, Beschluß vom 10. 1. 1935, Pr OVGE 95, 179 ff. (181 f.); Pr OVG Urteil vom 29. 9. 1938, Pr OVGE 103, 204 ff. (210 ff.).

¹⁶²⁾ Zitiert nach Schaefer: RAB, Richtlinien über die Planfeststellung bei Reichseisenbahnanlagen zu § 37 RBahnG 1930 S. 67 ff. Diese Richtlinien wurden durch den Erlaß des Generalinspektors für das Deutsche Straßenwesen über Planfeststellung bei Reichsautobahnen vom 2. 9. 1935 für sinngemäß anwendbar auf die Planfeststellung nach dem RAG 1933 erklärt. Vgl. dazu Schaefer aaO. S. 91.

¹⁶³⁾ Vgl. die Amtl. Begr. zu § 17 Entw. FStrG — BT-Drucks. Nr. 4248 (1. Legislaturperiode 1949) — unter 1.).

liche Ansprüche beschränkt werden. Das gilt um so mehr, als die amtliche Begründung zum Entwurf eines FStrG ohne jede Differenzierung feststellt, § 17 Abs. 6 stelle klar, daß an Stelle von Beseitigungs- oder Änderungsansprüchen bei festgestellten Anlagen gegebenenfalls nur noch Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden können¹⁶⁴). Noch deutlicher ist die amtliche Begründung zu Art. 39 des Entwurfs eines BayStrWG (jetzt Art. 38 BayStrWG), der eine § 17 Abs. 6 FStrG entsprechende Vorschrift enthält. Danach hat der Planfeststellungsbeschluß „ähnlich wie die gewerberechtliche Genehmigung nach § 26 GewO die Wirkung, daß weder eine Beseitigung noch eine Änderung der Anlage verlangt werden kann (vgl. § 17 Abs. 6 FStrG)“¹⁶⁵). Schließlich kommt noch hinzu, daß die Bestimmung des § 17 Abs. 6 FStrG überflüssig wäre, wenn sie sich nur auf öffentlich-rechtliche Ansprüche bezöge. Denn der Ausschluß öffentlich-rechtlicher Beseitigungs- und Änderungsansprüche läßt sich bereits aus § 17 Abs. 1 S. 3 FStrG herleiten, wonach durch die Planfeststellung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt werden.

Es ist daher der im Schrifttum zum FStrG allgemein vertretenen Ansicht zuzustimmen, nach der § 17 Abs. 6 FStrG grundsätzlich auch privatrechtliche Beseitigungs- und Änderungsansprüche erfaßt¹⁶⁶).

Dieser Erkenntnis muß die Frage folgen, welche privatrechtlichen Ansprüche denn der Ausschlußwirkung der Planfeststellung unterliegen. Unklar ist dabei vor allem, welche Rechtstellung den Grundstückseigentümern und -besitzern verbleibt, auf deren Grund und Boden der Unternehmer entsprechend den Festsetzungen des Planes die festgestellte Anlage errichten will oder sogar schon errichtet hat, ohne wegen der Inanspruchnahme des benötigten Geländes eine Vereinbarung mit den Betroffenen oder eine Entscheidung im Enteignungsverfahren herbeigeführt zu haben¹⁶⁷).

In der Literatur zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung, die sich am eingehendsten mit derartigen Fällen beschäftigt hat, wird dazu die Ansicht vertreten, Ansprüche auf Herausgabe des für die Anlage benötigten Geländes aus Eigentums- oder Besitzrecht seien auch dann ausgeschlossen, wenn die Inbesitznahme der Grundstücke durch den Unternehmer ohne wirksame Auseinandersetzung mit den betroffenen Grundeigentümern erfolgt sei. Nach einigen Autoren soll das nicht erst für die Zeit nach Er-

¹⁶⁴) Amtl. Begr. zu § 17 Entw. FStrG aaO unter 6.). Hervorhebung durch den Verfasser.

¹⁶⁵) Amtl. Begr. zu Art. 39 Abs. 2 des Entwurfs eines BayStrWG, LT-Beilage 2832 (3. Legislaturperiode).

¹⁶⁶) Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 S. 516 f.; Deppe: Wirkungen S. 13 ff.; Kodal: StrR S. 469 (vgl. ferner S. 344 zum Verhältnis zu nachbarlichen Ansprüchen auf Herstellung von Schutzeinrichtungen). Siehe auch Nr. 45 der Planfeststellungsrichtlinien FStrG. Zum inhaltsgleichen Art. 38 Abs. 3 BayStrWG: Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 28.

¹⁶⁷) Fälle, in denen festgestellte Anlagen ohne privatrechtliche Auseinandersetzung mit den Eigentümern beanspruchter Grundstücke erstellt worden sind, können z. B. dann auftreten, wenn sich nachträglich die Nichtigkeit einer zwischen Unternehmer und Eigentümer getroffenen privatrechtlichen Vereinbarung erweist, oder wenn die Inanspruchnahme eines Grundstücks wegen Irrtums über den Verlauf der Grundstücksgrenzen nicht erkannt wird. Vgl. Deppe: Wirkungen S. 15, Koch: Eisenbahn-Sachenrecht S. 33 f.

richtung und Inbetriebnahme der Anlage gelten¹⁶⁸⁾, vielmehr soll bereits während der Bauzeit eine Beschränkung der privatrechtlichen Ansprüche auf die Zahlung einer Entschädigung eintreten¹⁶⁹⁾. Zur Begründung dieser Ansicht wird angeführt, der öffentliche Zweck der Anlage dürfe nicht durch private Rechte beeinträchtigt werden¹⁷⁰⁾, eine (künftige) öffentliche Sache könne nicht auf zivilistischem Wege in ihrem Bestand gefährdet werden¹⁷¹⁾.

Auf der anderen Seite steht die Rechtsprechung des Reichsgerichts¹⁷²⁾ und des preußischen Oberverwaltungsgerichts¹⁷³⁾, nach der die Planfeststellung nicht dazu bestimmt ist, für den Unternehmer der festgestellten Anlage „unter Eingriffen in die Privatrechte anderer privater Rechte, insbesondere Benutzungsrechte ... zu begründen“¹⁷⁴⁾. In Übereinstimmung damit hat auch das BVerwG in seinem bereits erwähnten Urteil vom 12. 7. 1956, in dem es allerdings eine privatrechtliche Wirkung der Planfeststellung überhaupt leugnet¹⁷⁵⁾, festgestellt, ein Planfeststellungsbeschluß — nach § 23 RBahnG (1939) — könne keine Grundlage für die Beseitigung eines (im Zuge eines Privatweges liegenden) privaten Bahnüberganges sein; die bereits erfolgte Schließung des Überganges sei deshalb aufzuheben. In seinem Beschluß vom 15. 11. 1962¹⁷⁶⁾ hat das BVerwG seine Auffassung schließlich dahingehend präzisiert, die in der Planfeststellung (nach dem FStrG) liegende öffentlich-rechtliche Zulassung des Bauvorhabens stehe unter dem Vorbehalt, daß notwendige Eingriffe in private Vermögenspositionen der Betroffenen vor der Ausführung rechtlich geregelt würden. Solange das nicht geschehen sei, bleibe die tatsächliche Durchführung des festgestellten Planes insoweit unzulässig. Die Gültigkeit der Planfeststellung werde dadurch allerdings nicht berührt.

Im Hinblick auf diese unterschiedlichen Meinungen bedarf die Aus-schlußwirkung der Planfeststellung einer näheren Betrachtung. Dabei muß der Bereich ausgeschlossener privatrechtlicher Beseitigungs- und Änderungsansprüche von zwei verschiedenen Ausgangspunkten her eingegrenzt werden: einmal vom Zweck der Planfeststellung her, dem die einzelnen Wirkungen des Rechtsinstituts zu dienen bestimmt sind, zum anderen von der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie her, die eine Enteignung nur zuläßt, wenn die Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG gewahrt sind.

168) Daß zu dieser Zeit privatrechtliche Beseitigungsansprüche gegen eine plangemäß errichtete Eisenbahnanlage ausgeschlossen sind, ist nach Kruchen BBahn 1957, 575 (576) herrschende Meinung.

169) Fritsch: Handbuch I § 4 (Pr) EisenbG Anm. 11 A II S. 72; Deppe: Wirkungen S. 15 (wohl auch für die Planfeststellung nach dem FStrG); Achterberg: DVBl. 1960, 385 (386 mit Anm. 13); Werner: Eisenbahnhöhe S. 95 f. (unklar für die Zeit vor Errichtung der Anlage); Haustein-Koch: Eisenbahnen S. 166. Vgl. auch Abschn. 23 der Richtlinien über die Planfeststellung bei Reichseisenbahnanlagen zu § 37 RBahnG (1930).

170) Deppe: Wirkungen S. 15.

171) Haustein-Koch: Eisenbahnen S. 166 f.

172) RG, Beschluß vom 17. 12. 1932, RGZ 139, 136 ff. (147); ebenso RG, Urteil vom 9. 1. 1939, RGZ 159, 129 ff. (132 f.).

173) Pr OVG Beschluß vom 10. 1. 1935, Pr OVGE 95, 179 ff. (181); Pr OVG, Urteil vom 29. 9. 1938, Pr OVGE 103, 204 ff. (211).

174) So das Pr OVG in seinem Beschluß vom 10. 1. 1935 aaO.

175) Vgl. oben S. 39 f. mit Anm. 159.

176) BayVBl. 1963, 213 f. (214).

Aufgabe der Planfeststellung ist es, vorbehaltlich der gesonderten Auseinandersetzung mit den privatrechtlich Betroffenen eine endgültige und verbindliche Entscheidung über die Gestalt der geplanten Bauanlage und die öffentlich-rechtliche Zulassung ihrer Errichtung zu treffen¹⁷⁷⁾. Aus dieser Feststellung leitet sich bereits ein entscheidender Einwand gegen die Verfechter der These ab, die Planfeststellung schließe auch bei unbefugter Inanspruchnahme des benötigten Geländes zivilrechtliche Herausgabeansprüche aus, weil der (zukünftige) öffentlich-rechtliche Status der Anlage, ihre öffentliche Zweckbestimmung, ein privatrechtliches Vorgehen gegen die Verwirklichung des festgestellten Planes verbiete. Denn die Eigenschaft einer öffentlichen Sache (im Gemeingebrauch) erhält eine festgestellte Anlage (z. B. eine Bundesfernstraße) nicht durch den Planfeststellungsbeschluß, sondern durch den Hoheitsakt der Widmung¹⁷⁸⁾. Dieser Widmungsakt — und nicht etwa der Planfeststellungsbeschluß — begründet die öffentliche Zweckbestimmung der von ihm erfaßten Sache. Er ist es auch, der zum Schutz dieser Zweckbestimmung gegen die Anlage gerichtete Beseitigungs- und Änderungsansprüche ausschließt: Durch die Widmung einer Bundesfernstraße werden das Privateigentum und die privatrechtlichen Nutzungsbefugnisse am Straßengrund von der in der Widmung enthaltenen öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung überlagert¹⁷⁹⁾. Zugleich wird die so entstandene öffentliche Sache in ihrer Zweckbestimmung gegen alle störenden Einwirkungen gesichert¹⁸⁰⁾. Dabei werden sowohl die Rechte der Eigentümer oder sonstigen Gebrauchsberechtigten zurückgedrängt¹⁸¹⁾ als auch nachbarrechtliche Ansprüche insoweit ausgeschlossen, als ihre Ausübung die öffentliche Zweckbestimmung der Straße beeinträchtigen würde¹⁸²⁾. Die Vertreter der Ansicht, die Planfeststellung müsse die öffentliche Zweckbestimmung der (geplanten) Anlage schützen, vermengen also die Aufgaben und Wirkungen von Planfeststellungsbeschluß und Widmungsakt.

Tatsächlich ist auch in der Literatur zum Eisenbahnrecht, in dem der Widmungsbegriff keine so deutliche Ausprägung erfahren hat wie im

177) Vgl. oben S. 20.

178) Vgl. z. B. Obermayer in Mang u. a.: St u VerwR Bay S. 202, Wolff: VerwR I S. 335, Weber: Die öffentliche Sache VVDStRL Heft 21, 145 ff. (169). Die Widmung von Bundesfernstraßen ist in § 2 FStrG eingehend gesetzlich geregelt.

179) Vgl. BGH, Urteil vom 14. 7. 1953, NJW 1953, 1705; RG, Urteil vom 16. 5. 1931, RGZ 132, 398 ff. (399). Ebenso Zippelius DÖV 1958, 838 ff. (839 f.), zum BayStrWG. Im modernen Wegerecht ergibt sich der Weiterbestand des Privateigentums an der öffentlichen Sache und seine Überlagerung durch die Widmung teilweise direkt aus dem Gesetz; vgl. dazu z. B. § 2 Abs. 3 FStrG, Art. 6 Abs. 5 BayStrWG. Abweichend davon kennt das hamburgische Wegegesetz vom 4. 4. 1961 (GVBl. S. 117) — HambWG — ein öffentliches Wegeeigentum: § 4 HambWG. De lege ferenda fordert Stern, die Widmung als öffentlich-rechtliche Zweckbindung privaten Eigentums durch einen Organisationsakt zu ersetzen, der die von ihm erfaßte Sache nicht nur ihrem Telos nach bindet, sondern ihrem Status nach voll in die öffentlich-rechtliche Ordnung überführt. Vgl. Stern: Die öffentliche Sache VVDStRL Heft 21 S. 183 ff. (bes. S. 195 ff.).

180) Vgl. z. B. Weber: Die öffentliche Sache VVDStRL Heft 21, S. 145 ff. (169 f.). Forsthoff: VerwR S. 358 sieht darin sogar die praktische Hauptbedeutung der Widmung.

Zum Umfang dieser Sicherungswirkung vgl. Zippelius DÖV 1958, 838 ff. (840). 181) Kodal: StrR S. 881, Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 6 Rdnr. 38 ff., Marschall: FStrG § 2 Rdnr. 3.

182) Vgl. z. B. Marschall: FStrG § 2 Rdnr. 3 (S. 53), Kodal: StrR S. 883.

modernen Wegerecht¹⁸³⁾, im Hinblick auf die Ähnlichkeit der Rechtswirkungen¹⁸⁴⁾ — beide Hoheitsakte führen zum Ausschluß von Beseitigungs- und Änderungsansprüchen — die Meinung vertreten worden, Planfeststellung und Widmung seien gleichzusetzen. Dazu hat sicher auch beigetragen, daß bei jeder dem Verkehr eröffneten öffentlichen Anlage, für die ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt worden ist, die Wirkungen von Planfeststellung und Widmung zusammentreffen. So hat etwa Koch¹⁸⁵⁾ die Planfeststellung als eine „im Spezialrecht zwingend vorgeschriebene ‚Form des Widmungsaktes‘ bei der Entstehung von öffentlichen Sachen der Eisenbahnverwaltung“ angesehen, zu der allerdings noch Bau und Inbetriebnahme hinzutreten müßten, um eine Bundesbahnanlage endgültig als öffentliche Sache entstehen zu lassen. Die Planfeststellung kann jedoch nicht als „wesentlicher formeller Bestandteil“ des Widmungsaktes¹⁸⁶⁾ verstanden werden. Planfeststellung und Widmung sind vielmehr zwei selbständige, von einander unabhängige Rechtsinstitute, die sich in Zielsetzung und Wirkungen unterscheiden¹⁸⁷⁾.

Zweck der Planfeststellung ist es, die Lage und bauliche Gestaltung einer Anlage festzulegen, sie in die Umwelt einzufügen, in ihrem baulichen Bestand vor Veränderungen zu schützen (Zustandswirkung der Planfeststellung) und die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit des Bauaktes zu begründen. Dabei spielt der öffentliche Zweck, dem die festgestellte Anlage einmal nach ihrer Fertigstellung dienen soll, nur insofern eine (mittelbare) Rolle, als er den Gesetzgeber bestimmt haben mag, die Errichtung der Anlage durch die Normierung eines Planfeststellungsverfahrens zu erleichtern. Ein direkter rechtlicher Zusammenhang zwischen der Planfeststellung und der späteren Verwendung der Anlage besteht dagegen nicht. Gerade die Geschichte des Eisenbahnrechtes zeigt, daß die Planfeststellung nicht den späteren öffentlich-rechtlichen Status der festgestellten Anlage bedingt: Als sich aus §§ 4, 14 (Pr)EisenbG 1838 das Institut der Planfeststellung zu entwickeln begann, waren die Eisenbahnen in Preußen Privatbahnen¹⁸⁸⁾.

Vielmehr ist es die Aufgabe der Widmung, einer Anlage durch die Bestimmung für einen öffentlichen Zweck (oder mehrere öffentliche Zwecke¹⁸⁹⁾) die Eigenschaft einer öffentlichen Sache zu verleihen und damit einerseits öffentliche Dispositionsmacht über sie und Verantwortung für sie zu begründen, sie andererseits aber auch in ihrer Zweckbestimmung vor Beeinträchtigungen zu schützen. Daß dabei oftmals ein doppelter Schutz des Anlagenbestandes vor Veränderungen erreicht wird, nämlich durch Planfeststellung und Widmung gleichermaßen, vermag an der Eigenständigkeit beider Rechtsinstitute nichts zu ändern¹⁹⁰⁾. Die Auffassung, daß Planfeststellung und Widmung rechtlich selbständige Hoheitsakte sind,

183) Hausteин-Koch: Eisenbahnen S. 161.

184) Vgl. dazu Deppe: Wirkungen S. 18.

185) Koch: Eisenbahn-Sachenrecht S. 27.

186) Koch aaO.

187) Vgl. zum folgenden Kruchen: Planfeststellung und Widmung S. 13 ff.

188) Siehe dazu unten S. 66.

189) Vgl. dazu Weber: Die öffentliche Sache VVDStRL Heft 21 S. 145 ff. (153).

190) Kruchen: Planfeststellung und Widmung S. 16.

hat sich daher in der Literatur durchgesetzt¹⁹¹⁾ und kommt auch in der gesetzlichen Regelung des FStrG zum Ausdruck, in dem Planfeststellung und Widmung unabhängig voneinander normiert sind¹⁹²⁾.

Aus der Erkenntnis, daß die Bedeutung der Planfeststellung auf die Gestaltung, Zulassung und Bestandssicherung der festgestellten Bauanlage beschränkt ist, läßt sich eine erste Feststellung über den Umfang der Ausschlußwirkung der Planfeststellung gegenüber Beseitigungs- und Änderungsansprüchen ableiten: Diese Ausschlußwirkung kann nur solche Ansprüche erfassen, die auf eine Veränderung des baulichen Zustandes der Anlage abzielen, nicht dagegen solche, die sich gegen den Betrieb der Anlage richten. Der Ausschluß derartiger gegen die Benutzung der Anlage gerichteter Ansprüche wird vielmehr erst durch die Widmung im Rahmen der Sicherung der öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung gewährleistet¹⁹³⁾. Bezüglich solcher Ansprüche besteht auch kein Bedürfnis für eine Ausschlußwirkung der Planfeststellung, da die rechtmäßige Benutzung der Anlage ja voraussetzt, daß diese durch den Widmungsakt ihrer öffentlichen Zweckbestimmung zugeführt worden ist.¹⁹⁴⁾

Ist für die Errichtung einer öffentlichen (in Gemeingebrauch stehenden) Verkehrsanlage — z. B. einer Bundesfernstraße — ein Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben, so entscheidet also zunächst der Planfeststellungsbeschluß über die Zulassung und Gestaltung des Bauwerks, bevor der Anlage durch die Widmung (und die Indienststellung¹⁹⁵⁾) der Status einer öffentlichen Sache verliehen wird¹⁹⁶⁾. Dabei klafft jedoch zwischen Planfeststellung und Widmung noch eine Lücke. Denn während die Planfeststellung die Verwirklichung des festgestellten Planes nur unter dem Vorbehalt gesonderter Auseinandersetzung mit den Eigentümern und Nutzungsberechtigten der zur Anlagenerrichtung benötigten Grundstücke zuläßt, setzt der Widmungsakt die Berechtigung des Straßenbaulastträgers zur Widmung¹⁹⁷⁾ und damit die rechtliche Zulässigkeit des Baues¹⁹⁸⁾ voraus. Damit tragen beide Verfahren dem zweiten Aspekt Rechnung, der den Umfang der durch die Planfeststellung ausgeschlossenen Beseitigungs- und Änderungsansprüche bestimmt, der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG.

Ungeachtet der Tatsache, daß das FStrG und ihm folgend fast alle Landesstraßengesetze die Widmung als öffentlich-rechtliche Beschränkung des an sich weiterbestehenden Privateigentums an der öffentlichen Sache kon-

191) Kruchen aaO S. 13 ff., Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 (S. 517), Deppe: Wirkungen S. 17 ff.; jetzt auch Hausteiner-Koch: Eisenbahnen S. 175 f. (§ 80).

Vgl. auch Nr. 54 Planfeststellungsrichtlinien FStrG.

192) Vgl. §§ 2, 7 FStrG und §§ 17 ff. FStrG.

193) Zumindest unklar insofern Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 (S. 517). Zutreffend dagegen Koch: Eisenbahnsachenrecht S. 27 ff., der unmittelbare und mittelbare Wirkungen der Planfeststellung unterscheidet, wenn man berücksichtigt, daß er Planfeststellung und Widmung als eine Einheit ansieht: Die „mittelbaren Wirkungen“ der Planfeststellung sind in Wahrheit Wirkungen der Widmung.

194) So ist z. B. nach § 7 Abs. 1 FStrG der Gemeingebrauch an Bundesfernstraßen nur im Rahmen der Widmung eröffnet.

195) Vgl. Forsthoff: VerwR S. 357 f.

196) Ähnlich Kruchen: Planfeststellung und Widmung S. 21.

197) Vgl. dazu § 2 Abs. 2 FStrG.

198) So auch Kruchen: Planfeststellung und Widmung S. 17.

struieren¹⁹⁹⁾, kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Inanspruchnahme von Grund und Boden für Zwecke des Straßenbaues gegen den Willen des Grundeigentümers wegen der damit verbundenen umfangreichen Einschränkungen der Eigentumsrechte eine Enteignung darstellt²⁰⁰⁾. Sie ist daher nur statthaft, wenn sie in einem Verfahren angeordnet wird, das den in Art. 14 Abs. 3 GG garantierten Erfordernissen genügt. Dieser Rechtslage trägt das FStrG Rechnung. Dem traditionellen Verständnis des Rechtsinstituts entsprechend²⁰¹⁾ gibt die Planfeststellung nach §§ 17, 18 FStrG dem Unternehmer der festgestellten Anlage kein Recht, den für das geplante Bauwerk erforderlichen Grund und Boden in Anspruch zu nehmen. Die Existenz des § 19 FStrG erweist, daß der Unternehmer sich vor der Bauausführung die Verfügungsmacht über das benötigte Gelände verschaffen muß²⁰²⁾. Gelingt ihm das nicht im Weg einer privatrechtlichen Vereinbarung mit den Betroffenen, so muß nach § 19 FStrG in Verbindung mit den für die öffentlichen Straßen geltenden Enteignungsgesetzen der Länder auf der Grundlage des festgestellten Planes²⁰³⁾ ein Enteignungsverfahren durchgeführt werden, das den Erfordernissen des Art. 14 Abs. 3 GG genügt²⁰⁴⁾. Die Notwendigkeit dieses Enteignungsverfahrens darf von der Ausschlußwirkung der Planfeststellung gegenüber privatrechtlichen Beseitigungs- und Änderungsansprüchen nicht berührt werden. Andernfalls käme dem Planfeststellungsbeschluß die Wirkung einer grundgesetzwidrigen Enteignung zu²⁰⁵⁾.

Ausgehend von dieser Feststellung lassen sich folgende Aussagen über den Umfang der in § 17 Abs. 6 FStrG normierten Ausschlußwirkung treffen:

199) Abweichend jedoch § 4 HambWG und — de lege ferenda — Stern: Die öffentliche Sache VVDStRL Heft 21 S. 183 ff., bes. S. 195 ff.
Vgl. dazu oben S. 43 Anm. 179.

200) Ebenso Marschall: FStrG § 2 Rdnr. 2 (S. 51); Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 6 Rdnr. 14.

201) Vgl. dazu oben S. 42 mit Anm. 172 f.

202) Vgl. auch Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 (S. 516); ebenso für die Regelung des BayStrWG: Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 31.

203) Die Gestaltungsentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses wird durch die Bindung der Enteignungsbehörde an den Inhalt der Planfeststellung gesichert (§ 19 Abs. 2 FStrG). Siehe dazu oben S. 38 f.

204) Ein näheres Eingehen auf die für öffentliche Straßen geltenden Enteignungsgesetze der Länder, die nach § 19 Abs. 5 FStrG anzuwenden sind, ist in diesem Zusammenhang nicht möglich. Es sei aber auf die Regelung des II. Teils (§§ 8 ff.) des Hamburgischen Enteignungsgesetzes — (Hamb) EnteigG — vom 14. 6. 1963 (GVBl. S. 77) hingewiesen, nach der es beim Bau unterirdischer Verkehrsanlagen nach der Planfeststellung keines weiteren Enteignungsverfahrens mehr bedarf, vielmehr mit dem Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planes kraft Gesetzes (§ 8 (Hamb)EnteigG) eine öffentliche Last entsteht, die zur Duldung der planmäßigen Inanspruchnahme der betroffenen Grundstücke verpflichtet.
Vgl. zur Zulässigkeit dieser Regelung die Kontroverse zwischen Bielenberg (DVBl. 1964, 501 ff. und 907 ff.) und Blümel (DVBl. 1964, 905 ff.) sowie die befürwortende Stellungnahme des BVerwG in seinem Beschluß vom 1. 9. 1965 BayVBl. 1966, 22 ff. (23). Dabei ging Bielenberg ursprünglich davon aus, nach der Hamburger Regelung würden Planfeststellung und Enteignung in einem Rechtsakt vorgenommen, es liege also eine Enteignung auf Grund Gesetzes durch den Planfeststellungsbeschluß vor, dem § 8 (Hamb)EnteigG unmittelbar enteignende Wirkung verleihe — DVBl. 1964, 501 ff. (502 f.) —. Dieser Ansicht hat sich das BVerwG angeschlossen, das feststellt, es stehe den Ländern zu, „das Planfeststellungsverfahren mit dem Enteignungsverfahren in der in Hamburg geschehenen Weise zu koppeln“. Es sei zulässig, das Entstehen der öffentlichen Last unmittelbar an die Planfeststellung zu knüpfen (BVerwG aaO). Mit Recht

Gegenüber den Eigentümern (und sonstigen Nutzungsberechtigten) der Grundstücke, die für den Bau der geplanten Bundesfernstraße in Anspruch genommen werden sollen, legt der Planfeststellungsbeschuß die Lage und Gestalt der geplanten Straßenanlage verbindlich fest. Alle Ansprüche dieses Personenkreises, die sich dagegen wenden, daß überhaupt eine Straße gebaut wird und daß sie die im Plan vorgesehene Gestalt erhalten soll, werden ungeachtet der Rechtsgrundlagen, auf denen sie beruhen, von der Ausschlußwirkung der Planfeststellung gegenüber Beseitigungs- und Änderungsansprüchen erfaßt. Dagegen ermächtigt die Sanktionierungswirkung²⁰⁶⁾ der Planfeststellung den Unternehmer der festgestellten Anlage nicht dazu, das für den Bau benötigte Gelände auch schon tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Dementsprechend kann ein Grundstückseigentümer trotz unanfechtbaren Planfeststellungsbeschlusses die Verwirklichung des festgestellten Planes auf seinem Grundstück verhindern, solange weder eine privatrechtliche Vereinbarung noch ein Enteignungsbeschuß vorliegen und der Straßenbaulastträger auch nicht gemäß § 19 Abs. 3 FStrG vorläufig in den Besitz des Grundstücks eingewiesen ist. Der Ausschluß von Beseitigungs- und Änderungsansprüchen steht dem nicht entgegen²⁰⁷⁾. Die Rechtsposition des Grundeigentümers kann auch durch die Verwirklichung des Planes keine Schmälerung erfahren. Auch nach Errichtung der Anlage müssen Eigentumsherausgabe- und Besitzansprüche bestehen bleiben, sofern der Straßengrund widerrechtlich in Anspruch genommen worden ist²⁰⁸⁾. Denn wären diese Ansprüche durch § 17 Abs. 6 FStrG ausgeschlossen, so könnte mittels der Ausschlußwirkung der Planfeststellung die Notwendigkeit umgangen werden, gegen den Grundeigentümer ein Enteignungsverfahren zu betreiben. Hinsichtlich der In-

hat Blümel (DVBl. 1964, 905 ff. (907) dieser Auffassung entgegengehalten, sie unterschiebe der Planfeststellung eine Bedeutung und Wirkung, die ihr nach der bundesgesetzlichen Regelung nicht zukommt.

Wohl unter dem Eindruck dieses Arguments hat Bielenberg in seinen Bemerkungen zu den Darlegungen Blümel's DVBl. 1964, 907 ff. (908) — die zunächst abgelehnte — vgl. DVBl. 1964, 501 ff. (503) — Ansicht wieder aufgenommen, § 8 (Hamb)EnteignG stelle eine gesetzliche Enteignung dar, bei der ein Enteignungsverfahren begriffsnotwendig entfalle. Nun ist Bielenberg zwar zuzugeben, daß Art. 14 Abs. 3 GG eine Enteignung durch Gesetz ausdrücklich zuläßt. Er übersieht jedoch, daß § 19 FStrG von der Durchführung eines Enteignungsverfahrens und der Existenz einer Enteignungsbehörde ausgeht und nur „im übrigen“ (§ 19 Abs. 5 FStrG) die Landesenteignungsgesetze für anwendbar erklärt. Gegen die hamburgische Regelung bestehen daher auch dann Bedenken, wenn sie im Sinn einer Enteignung durch Gesetz verstanden wird.

205) Aus dem gleichen Grund muß bei der Widmung der Anlage eine der Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 FStrG gegeben sein: Marschall: FStrG § 2 Rdnr. 2 (S. 51); ebenso Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 6 Rdnr. 14 für das BayStrWG.

206) Der Begriff ist von Haustein-Koch: Eisenbahnen S. 163 ff. übernommen.

207) Ebenso Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 31.

208) Im Hinblick darauf, daß § 19 Abs. 1 FStrG dem Straßenbaulastträger zur Durchführung des festgestellten Planes das Enteignungsrecht einräumt, und daß der Grundeigentümer eine Änderung des Planinhalts nicht mehr erreichen kann (§§ 17 Abs. 6, 19 Abs. 2 FStrG), wird man dem Straßenbaulastträger nach dem Grundsatz: „dolo facit, qui petit, quod redditurus est“ (vgl. dazu Palandt-Danckelmann: BGB § 242 Anm. 4 d) gegen den Herausgabeanspruch allerdings den Einwand unzulässiger Rechtsausübung zubilligen müssen. Es ist jedoch Voraussetzung für das Bestehen dieses Einwandes, daß die geforderte Leistung als bald zurückzuerstatten wäre (Palandt-Danckelmann aaO). Der Straßenbaulastträger wird sich nach unberechtigter Inanspruchnahme privater Grundstücke gegenüber einem Herausgabeanspruch daher nur dann erfolgreich auf den Grundsatz unzulässiger Rechtsausübung berufen können, wenn er das Enteignungsverfahren gegen die geschädigten Grundeigentümer bereits eingeleitet hat.

anspruchnahme des benötigten Baugrundes ist also der Ansicht des BVerwG zuzustimmen, wonach die Planfeststellung keine unmittelbaren privatrechtlichen Wirkungen entfaltet.

Gegenüber den Nachbarn der geplanten Bundesfernstraße geht die Ausschlußwirkung der Planfeststellung dagegen weiter. Ihnen gegenüber verbindet der Planfeststellungsbeschluß mit der Aussage über die Gestaltung der festgestellten Anlage vom Zeitpunkt seiner Unanfechtbarkeit an den Ausschluß aller nachbarrechtlichen Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegen das Bauwerk ²⁰⁹⁾. Der nachbarlichen Umwelt verbleibt allein ein Anspruch auf Entschädigung, soweit die von der Anlage ausgehenden Beeinträchtigungen das nach allgemeinen privatrechtlichen Grundsätzen zulässige Maß übersteigen ²¹⁰⁾. Erst diese Wirkung sichert den endgültigen rechtlichen Bestand des Planinhalts und verwirklicht damit den Grundgedanken der Planfeststellung, die alleinige und verbindliche Entscheidung über Lage und Gestalt der geplanten Anlage zu treffen.

In seinen nachbarrechtlichen Auswirkungen läßt sich der unanfechtbar gewordene Planfeststellungsbeschluß mit der gewerberechtlichen Genehmigung vergleichen, die nach § 26 GewO ebenfalls zu einem Ausschluß nachbarrechtlicher Ansprüche führt ²¹¹⁾. Dabei geht allerdings die Ausschlußwirkung der Planfeststellung insofern über die der gewerberechtlichen Genehmigung hinaus, als sie die nachbarrechtlichen Beseitigungs- und Änderungsansprüche ohne Rücksicht auf die Rechtsgrundlage erfaßt, auf der sie beruhen ²¹²⁾. Dagegen ist § 26 GewO nur auf allgemeine, d. h. gesetzliche Ansprüche des Nachbarrechts anzuwenden und läßt auf besonderen Titeln (z. B. auf Vertrag) beruhende Ansprüche unberührt ²¹³⁾. Andererseits bleibt § 17 Abs. 6 FStrG jedoch auch hinter der Ausschlußwirkung der gewerberechtlichen Genehmigung zurück. Das hängt damit zusammen, daß sich die Bedeutung der Planfeststellung in der Gestaltung und Sanktionierung des baulichen Bestandes der Anlage erschöpft ²¹⁴⁾, die gewerberechtliche Genehmigung sich dagegen auch auf den Betrieb der genehmigten Anlage erstreckt. Dementsprechend schützt die Vorschrift des § 26 GewO die Aufrechterhaltung des Gewerbebetriebes, indem sie nachbarliche Privatklagen auf Einstellung des Betriebes ausschließt, während § 17 Abs. 6 FStrG keinen Einfluß auf nachbarliche Ansprüche hat, die sich gegen verkehrsbedingte Beeinträchtigungen richten ²¹⁵⁾. Hier muß viel-

²⁰⁹⁾ Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 (S. 516 f.), Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 28, Kruchen: DÖV 1957, 172 ff. (173).

²¹⁰⁾ Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 (S. 516 f.), Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 28. Vgl. auch die Nachweise zur Ähnlichkeit von § 17 Abs. 6 FStrG und § 26 GewO in der nachfolgenden Anm.

²¹¹⁾ Auf diese Ähnlichkeit hat bereits das ProVG in seinem Beschluß vom 10. 1. 1935 — ProVGE 95, S. 179 ff. (181 f.) — und in seinem Urteil vom 29. 9. 1938 — ProVGE 103, S. 204 ff. (211) — hingewiesen.

Vgl. dazu auch Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 (S. 517), Deppe: Wirkungen S. 21 und zum inhaltsgleichen Art. 38 Abs. 3 BayStrWG die amtl. Begr. zu Art. 39 Abs. 2 Entw. Bay StrWG (Verhandlungen des Bayerischen Landtags, 3. Legislaturperiode Beilage 2832) sowie Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 28.

²¹²⁾ Vgl. Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 28 (zu Art. 38 Abs. 3 BayStrWG).

²¹³⁾ Fuhr: GewO § 26 Anm. 3 a, Landmann-Rohmer-Eyermann-Fröhler: GewO § 26 Rdnr. 9.

²¹⁴⁾ Vgl. dazu oben S. 44 f.

²¹⁵⁾ Vgl. oben S. 45.

mehr der Schutz der öffentlichen Zweckbestimmung eingreifen, den die Widmung der Bundesfernstraße verleiht. Ungeachtet dieser inhaltlichen Verschiedenheit ist jedoch die rechtliche Bedeutung beider Ausschlußwirkungen dieselbe: Die Planfeststellung führt ebenso wie die gewerberechtliche Genehmigung zu einer öffentlich-rechtlichen Inhaltsbeschränkung der privaten Nachbarrechte und entfaltet damit — im Bereich des Nachbarrechts — entgegen der Ansicht des BVerwG unmittelbare privatrechtliche Wirkungen²¹⁶⁾. Auch in diesem Bereich enthält die Planfeststellung aber insofern keine abschließende Regelung, als eine eventuell erforderliche Entschädigung der privatrechtlich Betroffenen außerhalb der Planfeststellung zu erfolgen hat²¹⁷⁾.

3. Zusammenfassung

Abschließend läßt sich folgender Überblick über Zweck und Rechtswirkungen der Planfeststellung geben:

a) Die Planfeststellung nach dem FStrG verfolgt den Zweck, in einem Verfahren über die Zulassung eines geplanten Bauvorhabens an Bundesfernstraßen zu entscheiden, dessen Lage und Gestalt gegenüber allen Betroffenen endgültig und rechtsverbindlich festzulegen und es in die öffentlich-rechtliche Umwelt einzuordnen. Zur Durchführung des Bauvorhabens notwendige Eingriffe in die privatrechtliche Grundstücksordnung sollen dagegen einer gesonderten Auseinandersetzung mit den Betroffenen vorbehalten bleiben.

b) Um dieser Aufgabenstellung gerecht zu werden, entfaltet die Planfeststellung nach ihrer gesetzlichen Ausgestaltung und ihrem überkommenen Verständnis folgende Wirkungen:

(1) Gegenüber dem Straßenbaulastträger wirkt die Planfeststellung als Genehmigung: Sie gibt ihm das Recht, den Plan in der festgestellten Form zu verwirklichen — sofern er sich zuvor das Recht verschafft hat, den benötigten Grund und Boden für das Bauvorhaben in Anspruch zu nehmen — und bindet ihn andererseits an den Planinhalt, wenn er den Bau ausführen will. Gleichzeitig macht die Konzentrationswirkung der Planfeststellung die Einholung aller weiteren Hoheitsakte einschließlich anderer Planfeststellungsbeschlüsse überflüssig, die an sich nach allgemeinen Vorschriften für das Bauvorhaben erforderlich wären. Ausnahmen von dieser Wirkung bestehen nur, soweit sie gesetzlich vorgesehen sind. Derartige gesetzliche Einschränkungen der Konzentrationswirkung enthalten § 14 WHG und § 9 EKRg hinsichtlich der Erteilung der notwendigen wasserrechtlichen Erlaubnis und Bewilligung bzw. der Anordnung im Kreuzungsrechtsverfahren. In beiden Fällen sind aber für den Erlaß dieser neben dem Planfeststellungsbeschluß notwendigen Hoheitsakte die gleichen Behörden zuständig, die auch den Plan feststellen (wobei allerdings nach § 9 Abs. 1 S. 1 EKRg die gesamte Zuständigkeit auf die Anordnungsbehörde übergeht), so daß insofern die Entscheidungsbefugnis

²¹⁶⁾ Das ist für den Anwendungsbereich des § 26 GewO ausdrücklich anerkannt worden; vgl. BGH, Urteil vom 27. 5. 1959, NJW 1959, 2013 (2014), F u h r : GewO § 26 Anm. 1.

²¹⁷⁾ M a r s c h a l l : FStrG § 17 Rdnr. 12 (S. 517)

bei einer Behörde verbleibt. § 14 WHG enthält allerdings noch eine weitergehende Durchbrechung der Konzentrationswirkung, da Abs. 3 dieser Vorschrift die Entscheidung über die Erteilung oder Versagung der wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung an das Einvernehmen mit der zuständigen Wasserbehörde bindet, also systemwidrig einer anderen Behörde (mit) entscheidenden Einfluß bei der Beurteilung des geplanten Bauvorhabens einräumt.

(2) Mit der Genehmigungswirkung der Planfeststellung gegenüber dem Straßenbaulastträger korrespondiert die Bindung der planbetroffenen Umwelt an den Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses:

a) Durch die Bindung der in ihrer öffentlich-rechtlichen Position Betroffenen erreicht die Planfeststellung die abschließende Einordnung der festgestellten Anlage in die öffentlich-rechtliche Umwelt.

b) Durch die Bindung der Verwaltungsbehörden und Gerichte wird eine nachträgliche Änderung des Planinhalts aus öffentlich-rechtlichen Erwägungen oder in einem nachfolgenden Enteignungsverfahren verhindert.

c) Schließlich sichert die Ausschlußwirkung der unanfechtbar gewordenen Planfeststellung gegenüber Beseitigungs- und Änderungsansprüchen die festgestellte Anlage auch vor privatrechtlichen Eingriffen. Insofern entfaltet die Planfeststellung privatrechtsgestaltende Wirkungen. Die Zustandswirkung der Planfeststellung gegenüber privatrechtlichen Ansprüchen beschränkt sich allerdings auf den baulichen Bestand der Anlage und schließt weder vor noch nach der Planverwirklichung ein privatrechtliches Vorgehen der Eigentümer und Besitzer des für die Anlage benötigten Geländes gegen die unbefugte Inanspruchnahme ihrer Grundstücke aus. Soweit der Ausschluß nachbarrechtlicher Beseitigungs- und Änderungsansprüche eine Entschädigungspflicht nach sich zieht, ist darüber außerhalb des Planfeststellungsverfahrens zu befinden.

III. Die Rechtsnatur der Planfeststellung

Mit der Darstellung der Rechtswirkungen der Planfeststellung ist die Bedeutung dieses Rechtsinstitutes für den modernen Verkehrswegebau umrissen. Zugleich ist damit die Voraussetzung für die folgende Untersuchung geschaffen, in der die Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses bestimmt werden soll.

218) DÖV 1956, 729.

219) Kodal: StrR S. 470: „Unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes ist die Planfeststellung jedenfalls insoweit ein (rechtsgestaltender) Verwaltungsakt, als sie bestimmten oder bestimmbar Personen gegenüber eine hoheitliche Entscheidung enthält“.

220) Vgl. z. B. LVG Hannover, Urteil vom 28. 10. 1954, DVBl. 1955, 403 f. (403); BayVGH, Urteil vom 7. 6. 1962, VerwRspr. 16, S. 469 ff. (470 f.); Hess. VGH, Urteil vom 17. 1. 1962, DÖV 1962, 436; ferner Achterberg DVBl. 1960, 385 ff. (385) und DÖV 1960, 166 ff. (168); Blümle BB 1963, 882 ff. (884 Anm. 51) und BauPF I S. 179 Anm. 137; Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 4; Zimnik: BayStrWG Art. 36 Erl. 3; Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 36 Rdnr. 6, 7; Hausteiner-Koch: Eisenbahnen S. 156, 161 f.; Kruchen: DÖV 1957, 172 ff. (173); Werner: Eisenbahnhoheit S. 94 f.; Groebe DVBl. 1959, 48 ff. (52); Knorr: BayVBl. 1958, 257 ff., 300 ff. (303).

Vgl. auch Nr. 41 d Planfeststellungsrichtlinien FStrG und die aml. Begr. Nr. 1 zu § 17 Entw. FStrG (BT-Drucks. Nr. 4248, 1. Wahlperiode 1949).

1. Problematik

Betrachtet man die in Literatur und Rechtsprechung vertretenen Meinungen über die Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses, so scheint sich auf den ersten Blick jede eingehende Untersuchung zu diesem Thema zu erübrigen. Sieht man von den nicht näher präzisierten Vorbehalten im Urteil des BVerwG vom 12. 7. 1956²¹⁸⁾ und in der Darstellung Koda^{ls}²¹⁹⁾ ab, so wird im Schrifttum und von den Gerichten einhellig die Meinung vertreten, die (Anlagen-)Planfeststellung sei ein Verwaltungsakt²²⁰⁾. Mit Recht konnte Stern²²¹⁾ im Hinblick auf diese Lage bereits im Jahre 1962 feststellen, der Rechtscharakter der Planfeststellung als Verwaltungsakt sei nicht mehr umstritten.

Gleichzeitig wird jedoch von einem Teil derselben Autoren und Gerichte, die sich für die Einzelaktnatur der Planfeststellung aussprechen, die Auffassung vertreten, der Planfeststellungsbeschluß wirke gegenüber jedermann²²²⁾, er habe den Charakter einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung²²³⁾. Damit wird der Planfeststellung eine Wirkung zugeschrieben, die gemeinhin das Charakteristikum eines Rechtssatzes ausmacht. Versteht man mit Obermayer²²⁴⁾ die Norm als Zweckbegriff der Verwaltung in einem juristisch-technischen Sinn, dann ist sie gerade durch ihre „generelle“ Wirkung gekennzeichnet, die darin zum Ausdruck kommt, daß an einen abstrakten Tatbestand eine Rechtsfolge geknüpft wird und auf diese Weise ein nach allgemeinen Merkmalen gattungsmäßig umschriebener Betroffenenkreis erfaßt wird. Dagegen ist es für den Verwaltungsakt typisch, daß er sich an individuell bestimmte — oder im Fall der Allgemeinverfügung doch wenigstens bestimmbare — Personen wendet. Im Regelfall ist dabei der Tatbestand der Norm einer Verwirklichung auch noch durch künftige Lebenssachverhalte zugänglich²²⁵⁾, während sich die Verbindlichkeit des Verwaltungsaktes — unbeschadet seines möglichen Fortwirkens — im Zeitpunkt seines Erlasses erschöpft.

Überprüft man nun die Planfeststellung darauf, ob sich ihre Rechtswirkungen auf einen generell oder individuell bestimmten Betroffenenkreis erstrecken, so müssen Zweifel an ihrer Verwaltungsakt-Natur aufkommen. Bei der Untersuchung der Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses hat sich gezeigt²²⁶⁾, daß durch den Ausschluß von Beseitigungs- und Änderungsansprüchen gegenüber der festgestellten Anlage und die Bindung der Enteignungsbehörde an den festgestellten Plan die Eigentümer und sonstigen Nutzungsberechtigten für die Anlage benötigter oder ihr benachbarter Grundstücke an den Inhalt der Planfeststellung gebunden werden. Diese Bindungswirkung kann jedoch nicht auf die Personen beschränkt sein, denen im Zeitpunkt der Feststellung des Planes Eigentums- oder Nutzungsrechte an den betroffenen Grundstücken zu-

²²¹⁾ JZ 1962, 297 ff. (298).

²²²⁾ Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 12 (S. 517), Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 29, Haustein-Koch: Eisenbahnen S. 164, Groebe DVBl. 1959, 48 ff. (52). Ebenso die Amtl. Begr. zu Art. 39 Abs. 2 Entw. BayStrWG (LT-Beilage 2832, 3. Legislaturperiode).

²²³⁾ Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 3 (S. 484) unter Bezugnahme auf BayVGh, Urteil vom 7. 6. 1962, VerwRSpr. 16, 469 ff. (470), Koda^l: StrR S. 470.

²²⁴⁾ Mang. u. a.: St u VerwRBay S. 157 f.; Grundzüge S. 49 f.

²²⁵⁾ Obermayer in Mang. u. a.: St u VerwRBay S. 158.

²²⁶⁾ Siehe oben S. 38 ff.

stehen. Eine derartige Beschränkung würde es allen Rechtsnachfolgern der im Feststellungszeitpunkt betroffenen Grundeigentümer und allen Personen, die erst nach diesem Zeitpunkt Nutzungsrechte an den planbetroffenen Grundstücken erlangen, jederzeit ermöglichen, den Planinhalt in Frage zu stellen. Das widerspräche der Zweckbestimmung der Planfeststellung, eine endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit, Lage und Gestalt der festgestellten Anlage herbeizuführen. Die Rechtswirkungen der Planfeststellung erstrecken sich daher — ebenso wie die in der Widmung enthaltenen öffentlich-rechtlichen Beschränkungen des Eigentums ²²⁷⁾ — auch auf die eventuellen Nachfolger der ursprünglich betroffenen Grundeigentümer und auf alle späteren Nutzungsberechtigten. Weder Zahl noch Identität dieser Personen steht aber im Zeitpunkt der Planfeststellung fest. Der von den Rechtswirkungen der Planfeststellung tatsächlich erfaßte Betroffenenkreis ist also nicht individuell bestimmt — und auch nicht individuell bestimmbar —, sondern allein durch seine Beziehungen zu den planbetroffenen Grundstücken, also durch ein „allgemeines“ Merkmal gekennzeichnet.

Aus dieser Tatsache, die wohl den Anlaß dazu gebildet hat, der Planfeststellung Allgemeinverbindlichkeit zuzuschreiben, ergibt sich die Rechtsaktproblematik der Planfeststellung: Aufgabe des Planfeststellungsbeschlusses ist die Bindung aller gegenwärtigen und künftigen Eigentümer und Nutzungsberechtigten planbetroffener Grundstücke an die in ihm enthaltenen Festlegungen. Kann dieses Ziel nur erreicht werden, indem die Planfeststellung unmittelbare Rechtswirkungen gegenüber jedem Angehörigen dieses nur nach generellen Merkmalen umschriebenen Personenkreises entfaltet, dann muß der Planfeststellungsbeschluß als Rechtsnorm qualifiziert werden. Das würde aber nicht nur die Revision der allgemeinen Meinung zur Rechtsnatur der Planfeststellung bedeuten, sondern zugleich die Ungültigkeit des Planfeststellungsverfahrens, das in § 18 Abs. 6 FStrG lediglich die Zustellung des begründeten (und mit Rechtsmittelbelehrung versehenen) Planfeststellungsbeschlusses an die Verfahrensbeteiligten vorsieht und damit dem Publikationserfordernis, das an eine Norm zu stellen ist ²²⁸⁾, nicht genügt.

2. Die rechtslogische Offenheit des Planfeststellungsbeschlusses

Am Beginn der nachfolgenden Untersuchung muß die Erkenntnis stehen, daß die bisherigen Feststellungen noch keine Entscheidung über die Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses enthalten. Die Tatsache, daß der Inhalt des festgestellten Planes auch für alle erst in Zukunft betroffenen Personen verbindlich ist, begründet die Rechtsaktproblematik der Planfeststellung, löst sie aber nicht im Sinn einer notwendigen Einstufung des Planfeststellungsbeschlusses als Norm. Zwar ist der Planfeststellungsbeschluß „allgemeinverbindlich“ in dem Sinne, daß sein Inhalt für einen Personenkreis maßgeblich ist, der im Erlasszeitpunkt weder individuell bestimmt noch bestimmbar ist. Daraus aber auf einen notwendig normativen Charakter zu schließen, wäre vorschnell. Denn nicht die Re-

²²⁷⁾ Vgl. Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 6 Rdnr. 44.

²²⁸⁾ Vgl. dazu Obermayer in Mang u. a.: St-u-VerwRBay S. 161 f.

levanz des rechtlichen Inhalts eines Hoheitsaktes für einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten Betroffenenkreis *s c h l e c h t h i n* charakterisiert den Rechtssatz, sondern der Weg, auf dem diese Verbindlichkeit realisiert wird. Eine Rechtsnorm ist dadurch gekennzeichnet, daß sie selbst unmittelbar die in ihr enthaltene Rechtsfolge gegenüber allen Personen herbeiführt, die das Gattungsmerkmal des Betroffenenkreises (die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm) erfüllen. Es ist jedoch ein unbestreitbares Verdienst der Diskussion über die Rechtsnatur der Fluchtlinien- und Bebauungspläne ²²⁹⁾, nachgewiesen zu haben, daß bestimmte Hoheitsakte einen zur Zeit ihres Erlasses nur gattungsmäßig bestimmten Personenkreis inhaltlich binden können, ohne daß diese Bindung bei jedem tatsächlich von ihr Erfassten unmittelbar auf dem auslösenden Hoheitsakt beruhen muß.

Bei diesen Hoheitsakten besteht die Möglichkeit, den gleichen Effekt, der durch unmittelbare Erstreckung ihrer Rechtswirkungen auf alle irgendwann einmal Betroffenen (— und damit durch normative Ausgestaltung —) erreicht wird, auch mittels der Begründung einer „öffentlichen Last“ herbeizuführen. So ist am Beispiel des Bebauungsplanes nachgewiesen worden, daß er gesetzlich sowohl als Rechtsnorm wie auch als Einzelakt ausgestaltet sein kann ²³⁰⁾: Er ist als Rechtsnorm anzusehen, wenn er die Bebauung der seinem Geltungsbereich unterliegenden Grundstücke dergestalt regelt, daß er jedermann, der einmal auf einem dieser Grundstücke bauen will, direkt und unmittelbar an seinen Inhalt bindet. Er kann aber auch so ausgestaltet sein, daß sich seine Festsetzungen nur an diejenigen Personen richten, die im Zeitpunkt seines Erlasses die Verfügungsmacht über die vom Plan betroffenen Grundstücke haben. Dann ist nur dieser bestimmte Personenkreis unmittelbar von den Rechtswirkungen des Bebauungsplanes betroffen. Die Grundstücke der Betroffenen werden durch den Hoheitsakt (hier also den Bebauungsplan) mit einer „dinglich wirkenden Belastung“ ²³¹⁾, einer „öffentlichen Last“ belegt, die zur Folge hat, daß alle Rechtsnachfolger diese Last ebenso wie eine im Grundbuch eingetragene privatrechtliche Belastung übernehmen müssen ²³²⁾. Die Wirkung gegenüber den im Erlaßzeitpunkt noch nicht Betroffenen ergibt sich dann nicht unmittelbar aus dem Bebauungsplan, sondern aus der öffentlichen Last, auf deren Begründung die Rechtswirkung des Bebauungsplanes beschränkt ist. Einem Bebauungsplan dieses Inhalts käme eindeutig Einzelaktcharakter zu ²³³⁾.

Diese Wahlmöglichkeit, die individuell noch nicht bestimmten Rechtsnachfolger augenblicklich Betroffener an den Inhalt eines Hoheitsaktes sowohl bei rechtssatzmäßiger als auch bei einzelaktmäßiger Ausgestaltung des Hoheitsaktes zu binden, ist nicht auf den Bebauungsplan beschränkt. Sie besteht vielmehr bei allen Hoheitsakten, deren Inhalt sich auf bestimmte Grundstücke bezieht (und ist auch bei Hoheitsakten denkbar, die Rechtsbeziehungen zu beweglichen Sachen regeln). Denn der Grund für ihr Bestehen liegt nicht im speziellen Inhalt des Bebauungsplanes, sondern

²²⁹⁾ Vgl. dazu vor allem B r o h m : Rechtsschutz S. 53 ff. und O b e r m a y e r : Der Plan VVDStRL Heft 18, S. 144 ff. (157 f. und 213).

²³⁰⁾ Vgl. dazu die Nachweise in der vorangehenden Anm. 229.

²³¹⁾ B r o h m : Rechtsschutz S. 55.

²³²⁾ O b e r m a y e r : Der Plan VVDStRL Heft 18, S. 144 ff. (S. 157 f.).

²³³⁾ Vgl. O b e r m a y e r aaO.

in seiner räumlichen Bezogenheit auf bestimmte Grundstücke²³⁴⁾, an denen die öffentliche Last „kleben“ kann. In gleicher Weise wie beim Bebauungsplan ist diese Voraussetzung aber auch beim Planfeststellungsbeschluß hinsichtlich des Ausschlusses von Beseitigungs- und Änderungsansprüchen gegeben. Die Planfeststellung weist daher hinsichtlich ihrer Rechtsnatur die gleiche „rechtslogische Offenheit“²³⁵⁾ auf wie der Bebauungsplan. Auch sie kann — allein von ihren Rechtswirkungen aus betrachtet — sowohl als Verwaltungsakt wie auch als Rechtsnorm ausgestaltet sein.

Dabei besteht weder gegen die gesetzliche Einführung einer öffentlich-rechtlichen Duldungspflicht als öffentliche Last ein Bedenken²³⁷⁾, noch dagegen, den Planfeststellungsbeschluß als rechtlich nicht mehr vollzugsbedürftigen und -fähigen Hoheitsakt²³⁸⁾ normativ zu gestalten. Zwar läßt sich gegen die Ausformung der Planfeststellung als Rechtssatz die Ansicht des BVerwG ins Feld führen, die Rechtsnatur von Hoheitsakten müsse an Hand des Rechtsschutzbedürfnisses festgelegt werden. Nach dieser Ansicht müßte in Anwendung der Grundsätze, die das Gericht anläßlich der Qualifizierung des Fluchtlinienplanes (alten Rechts) als ortsrechtliche Norm aufgestellt hat²³⁹⁾, der Planfeststellungsbeschluß als Verwaltungsakt eingestuft werden. Denn im Gegensatz zum Bebauungsplan stellt die Planfeststellung bereits die endgültige rechtliche Vollzugsstufe dar. Folgt man der Argumentation des BVerwG, so verlangt in einem solchen Fall das Rechtsschutzinteresse des Bürgers die Subsumtion dieses Hoheitsaktes unter den Zweckbegriff des Verwaltungsaktes. Mit Recht ist jedoch die Auffassung des BVerwG auf Ablehnung gestoßen. Ihr ist zutreffend entgegengehalten worden, daß die Begriffe Verwaltungsakt und Rechtsnorm zwar Zweckerschöpfungen sind, ihre Festlegung aber durch allgemeine, abstrakt bestimmte Merkmale erfahren haben und sich daher der Qualifizierung von einem konkreten Rechtsschutzbedürfnis her entziehen²⁴⁰⁾. Hinzu kommt die immer weiter um sich greifende Erkenntnis, daß die verfassungsrechtliche Grundregel des Art. 19 Abs. 4 GG vollständigen Rechtsschutz gegenüber allen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt garantiert, durch die Dritte unmittelbar in ihren Rechten verletzt werden²⁴¹⁾, und daß daher auch gegen Vollzugsnormen Rechtsschutz gegeben sein muß²⁴²⁾. So ist zunächst die Ansicht entwickelt worden, für den Rechtsschutz gegen untergesetzliche verwaltungsrechtliche Vollzugsnormen müßten Einzelaktklagenformen der VwGO zur Verfügung stehen, soweit nicht der Landesgesetzgeber die Möglichkeit einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO vorgesehen

234) Vgl. Brohm : Rechtsschutz S. 56.

235) Obermayer : Verwaltungsakt S. 80.

236) Diesen Begriff verwendet Bartelsperger DVBl. 1967, 360 ff. (363 Anm. 41).

237) So auch Bielenberg DVBl. 1964, 501 ff. (501 f.).

238) Vgl. dazu oben S. 17

239) BVerwG, Urteil vom 3. 5. 1956, NJW 1956, 1849 ff. Weitere Nachweise bei Brohm : Rechtsschutz S. 56 Anm. 171.

240) Vgl. Obermayer NJW 1956, 1849 ff. (1850), Brohm : Rechtsschutz S. 58.

241) Bachof VVDStRL Heft 18 (1960) S. 208 ff. (209), Maunz - Dürig : GG Art. 19 Abs. 9 Rdnr. 18 Zur historischen Entwicklung der Interpretation des Begriffs „öffentliche Gewalt“ im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG siehe Obermayer : DVBl. 1965, 625 ff. (626).

242) So schon Bachof VVDStRL Heft 18 (1960) S. 208 ff. (210).

habe²⁴³⁾. Dann hat O b e r m a y e r²⁴⁴⁾ überzeugend dargelegt, daß Art. 19 Abs. 4 GG für das Vorgehen gegen untergesetzliche Vollzugsnormen der Verwaltung die verwaltungsgerichtliche Normenkontrollklage nach § 47 VwGO als das angemessene Rechtsschutzmittel auch insoweit gewährleistet, als von der Ermächtigung des § 47 VwGO (noch) kein Gebrauch gemacht worden ist. Den vorläufigen Endpunkt der Entwicklung stellt die jüngst veröffentlichte Ansicht B a r t l s p e r g e r s²⁴⁵⁾ dar, die das adäquate Rechtsschutzmittel gegen derartige untergesetzliche Vollzugsnormen in einer „prinzipalen“ verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle sieht, die zwar an § 47 VwGO angelehnt sein, aber dergestalt gleichberechtigt neben den anderen Klageformen der VwGO stehen soll, daß die verfassungsrechtliche Vorbehaltsklausel dieser Vorschrift keine weitergehende Bedeutung hat als die Rechtswegbestimmung des § 40 Abs. 1 VwGO. Ist aber Rechtsschutz gegen bestimmte Rechtswirkungen nicht nur dann gegeben, wenn diese Wirkungen auf Einzelakten beruhen, sondern auch dann, wenn sie auf normativem Weg herbeigeführt worden sind, so kann dem konkreten Rechtsschutzbedürfnis als Kriterium für die Abgrenzung von Norm und Einzelakt keine Bedeutung zukommen. Der Vollzugscharakter der Planfeststellung beseitigt daher nicht die rechtslogische Offenheit des Planfeststellungsbeschlusses hinsichtlich seiner Rechtsnatur, die sich darauf gründet, daß infolge der konkreten Raumbezogenheit des Planinhaltes „gesetzliche und dingliche Wirkungen ihre Unterscheidbarkeit verlieren“²⁴⁶⁾.

3. Die Qualifizierung als rechtsgestaltender Verwaltungsakt

Ist demnach der Planfeststellungsbeschluß als raumbezogener Hoheitsakt in seiner Rechtsnatur nicht durch die Rechtswirkungen determiniert, die er entfaltet, so erhebt sich die Frage, welches Kriterium dann für die Zuordnung derartiger raumbezogener Hoheitsakte zu Einzelakt oder Rechtsnorm maßgebend ist und in welcher Richtung dieses Kriterium die Rechtsnatur der Planfeststellung festlegt.

Nun hat die bisherige Untersuchung bereits ergeben, daß die rechtslogische Offenheit raumbezogener Hoheitsakte hinsichtlich ihrer Rechtsnatur dazu führt, daß der Gesetzgeber die Wahlmöglichkeit hat, die gleichen Rechtswirkungen entweder durch Einzelakt oder normativ herbeizuführen²⁴⁷⁾. Mit dieser Feststellung ist das entscheidende Qualifikationsmerkmal für die Bestimmung der Rechtsnatur derartiger Hoheitsakte bereits gefunden: Es liegt in der Entscheidung des Gesetzgebers über die Rechtsnatur des Hoheitsaktes, oder, wie B r o h m²⁴⁸⁾ es ausdrückt, in der „intentionalen Bestimmung“ des Hoheitsaktes durch den Gesetzgeber. Dieses Ergebnis ist durchaus mit der Ansicht vereinbar, daß grundsätzlich weder die Form noch die rechtliche Ausgestaltung des Erlaßverfahrens, sondern allein der Inhalt eines Hoheitsaktes über seine Rechtsnatur entscheidet²⁴⁹⁾. Denn die Intention des Gesetzgebers erlangt nur dann entscheidenden

243) Vgl. die Nachweise bei B a r t l s p e r g e r DVBl. 1967, 360 ff. (370 mit Anm. 126 ff.).

244) DVBl. 1965, 625 ff. (vor allem 631 f.).

245) DVBl. 1967, 360 ff. (368 ff.).

246) B r o h m : Rechtsschutz S. 56.

247) Siehe oben S. 52 ff.

248) Rechtsschutz S. 48 f., 58.

249) Vgl. dazu V o l k m a r : Rechtssatz S. 54 f., F u ß DÖV 1964, 522 ff. (522), B r o h m : Rechtsschutz S. 34 f., 37 f., 40.

Einfluß auf die Bestimmung der Rechtsnatur, wenn die Rechtswirkungen des Hoheitsaktes allein gerade keine eindeutige Qualifizierung zulassen²⁵⁰⁾. Die intentionale Bestimmung darf auch nicht vordergründig dahin verstanden werden, daß sie die Rechtsnatur einseitig an Hand subjektiver Vorstellungen des Gesetzgebers oder bloßer Formalismen festlege. Entscheidend ist vielmehr die aus objektiven Indizien zu erschließende Gesamttendenz, die nach dem Willen des Gesetzgebers mit dem Hoheitsakt verfolgt werden soll²⁵¹⁾. Steht danach die Regelung eines Einzelfalles im Vordergrund, so ist der Hoheitsakt als Verwaltungsakt zu werten. Wollte der Gesetzgeber dagegen losgelöst vom individuellen Einzelfall einen gattungsmäßig bestimmten Personenkreis erfassen, dann ist der Hoheitsakt als Rechtsnorm einzustufen. Die rechtliche Einordnung eines Hoheitsaktes hängt also bei der intentionalen Bestimmung seiner Rechtsnatur weder von isoliert betrachteten Äußerlichkeiten wie seiner Form, seiner eventuellen rechtlichen Qualifizierung durch Anordnung des Gesetzgebers²⁵²⁾ oder der gesetzlichen Regelung seines Zustandeskommens noch allein von den Motiven ab, die den Gesetzgeber bei der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen des Aktes geleitet haben. Alle diese Merkmale sind aber wichtige Anhaltspunkte für die Intention des Gesetzgebers und entscheiden daher mittelbar über die Qualifizierung des Hoheitsaktes als Norm oder Einzelakt²⁵³⁾.

Macht man diese Erkenntnis für die Bestimmung der Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses nutzbar, so lassen sich folgende Feststellungen treffen:

Nach der Intention des Gesetzgebers ist die Planfeststellung in erster Linie zur Regelung individueller Einzelfälle bestimmt. Zwar steht sie ebenso wie der Bebauungsplan im Dienst einer über den Einzelfall erhabenen Gesamtordnung. Hier wie dort sind die Festlegungen des Planes nicht isoliert zu betrachten, sondern im Rahmen einer das gesamte Staatsgebiet überziehenden Gebietsordnung zu sehen²⁵⁴⁾. Daß der Planinhalt Teil einer Gesamtkonzeption ist, tritt bei der Planfeststellung in Gestalt des notwendigen Anschlusses der geplanten Anlage an das bestehende Verkehrsnetz sogar viel zwingender und augenfälliger in Erscheinung als bei städtebaulichen Plänen. Trotzdem steht beim Planfeststellungsbeschluß im Gegensatz zum Bebauungsplan die Einzelfallregelung im Vordergrund. Dabei liegt der entscheidende Unterschied nicht etwa in der Tatsache, daß der Bebauungsplan in der Regel für eine Vielzahl von Einzelbauvorhaben maßgebend ist, während die Planfeststellung ein einheitliches Bauvorhaben zum Gegenstand hat. Denn es ist — zumindest theoretisch — ein Bebauungsplan mit so kleinem Geltungsbereich denkbar, daß durch ihn nur die Bebauung eines Grundstückes geregelt wird. Umgekehrt erfaßt die Planfeststellung (z. B. beim Bau von Bundesautobahnen) oftmals einen sehr großen Geländebereich und damit auch einen sehr großen Betroffenen-

²⁵⁰⁾ So auch B r o h m : Rechtsschutz S. 48.

²⁵¹⁾ Hierzu und zum folgenden B r o h m : Rechtsschutz S. 48 f.

²⁵²⁾ Eine derartige Anordnung enthält z. B. § 10 BBauG.

²⁵³⁾ So erkennen z. B. auch V o l k m a r und F u ß die Möglichkeit an, aus der Form auf den materiellen Inhalt eines Hoheitsaktes zu schließen; vgl. V o l k m a r : Rechtssatz S. 204 f., F u ß DÖV 1964, 522 ff. (522).

²⁵⁴⁾ Vgl. für den Bebauungsplan B r o h m : Rechtsschutz S. 59.

kreis. Die intentionale Bestimmung der Planfeststellung als Einzelakt ergibt sich vielmehr aus den Form- und Verfahrensvorschriften des § 18 FStrG: Einen ersten Anhaltspunkt liefert dabei die Beteiligung der Planbetroffenen am Feststellungsverfahren und ihr in § 18 Abs. 2-4 verankertes Einwendungsrecht. Zwar läßt sich aus dieser Regelung allein die Einzelaktnatur des Planfeststellungsbeschlusses nicht herleiten, doch kann sie als Anzeichen dafür gewertet werden, daß die Planfeststellung ihrem Inhalt nach Einzelfälle regelt²⁵⁵). Das gilt in noch stärkerem Maß für die Vorschrift des § 18 Abs. 6 FStrG, nach der der festgestellte Plan nicht öffentlich bekannt gemacht wird, sondern mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung versehen den am Verfahren Beteiligten zuzustellen ist. Auch aus dieser Bestimmung geht nicht direkt die Verwaltungsaktnatur der Planfeststellung hervor. Denn es muß daran festgehalten werden, daß nicht Form und Erlaßverfahren die Rechtsnatur eines Hoheitsaktes determinieren. Vielmehr entscheidet umgekehrt die rechtliche Qualifikation des Hoheitsaktes über die Zulässigkeit der Form, in die er gekleidet ist, und des Verfahrens, in dem er ergeht²⁵⁶). Besteht aber wie hier für den Gesetzgeber die Möglichkeit, einen Hoheitsakt sowohl als Norm wie auch als Verwaltungsakt auszugestalten, dann sind die gesetzlichen Bestimmungen über Form und Erlaßverfahren die entscheidenden Anhaltspunkte dafür, von welcher Gestaltungsmöglichkeit der Gesetzgeber Gebrauch gemacht hat.

Im Ergebnis ist der Planfeststellungsbeschluß daher als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Soweit er durch den Ausschluß von Beseitigungs- und Änderungsansprüchen und die Bindung der Enteignungsbehörde über die Inanspruchnahme planbetroffener Grundstücke entscheidet, werden daher nur diejenigen Grundstückseigentümer und -nutzungsberechtigten von seinem Inhalt unmittelbar betroffen, deren Rechtsposition im Zeitpunkt der Planfeststellung eine Beeinträchtigung erfährt. Dieser Beeinträchtigung der gegenwärtig in ihren Eigentums- und Nutzungsrechten Betroffenen wird dingliche Wirkung verliehen, indem sie den vom Plan erfaßten Grundstücken als öffentliche Last „aufgedrückt“ wird²⁵⁷), die von allen Rechtsnachfolgern übernommen werden muß. Auf diese Weise erschöpft sich die Rechtsverbindlichkeit des Planfeststellungsbeschlusses gegenüber einem individuell bestimmten Betroffenenkreis. Die nur gattungsmäßig bestimmten Rechtsnachfolger der im Erlaßzeitpunkt Betroffenen werden dagegen durch die von der Planfeststellung begründete öffentliche Last mittelbar an den Inhalt der Planfeststellung gebunden²⁵⁸).

Auf dem Weg über die juristische Konstruktion einer dinglich wirkenden öffentlichen Last wird somit die Notwendigkeit umgangen, der Planfeststellung normative Wirkungen beizumessen. Damit entfällt auch die bereits angesprochene, höchst unerwünschte Konsequenz rechtssatzmäßiger Einordnung, die in der Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses bestanden hätte²⁵⁹). Es läßt sich aber nicht verhehlen, daß auch bei dem

²⁵⁵) Ebenso Brohm: Rechtsschutz S. 37 bei der Beurteilung der Rechtsnatur des Bebauungsplanes.

²⁵⁶) Vgl. Brohm: Rechtsschutz S. 37.

²⁵⁷) O b e r m a y e r: Der Plan, VVDStRL Heft 18, S. 144 ff. (157 f.).

²⁵⁸) Vgl. oben S. 53 ff.

²⁵⁹) Vgl. oben S. 52.

hier vertretenen Lösungsweg der Begründung einer öffentlichen Last gegen die gesetzliche Ausgestaltung des Planfeststellungsverfahrens rechtsstaatliche Bedenken bestehen. Sie liegen in der mangelnden Evidenz, die diese öffentliche Last gegenüber den Rechtsnachfolgern der ursprünglich Betroffenen entfaltet. Denn da der Planfeststellungsbeschluß nicht öffentlich bekannt gemacht wird, gelangt er nur zur Kenntnis der unmittelbar am Verfahren Beteiligten. Die Rechtsnachfolger dieser Personen haben dagegen vor der Verwirklichung des festgestellten Planes keinen Anhaltspunkt, von dem aus sie auf die öffentlich-rechtliche Belastung ihrer Grundstücke schließen könnten. Diese unerfreuliche Lage, die bereits seit langem erkannt ist ²⁶⁰), könnte vom Gesetzgeber entweder durch die Einrichtung eines „öffentlichen Lastenbuches“ beseitigt werden, aus dem die Belastung der betroffenen Grundstücke zu ersehen wäre ²⁶¹), oder durch die Bestimmung, daß die öffentliche Last ebenso wie eine privatrechtliche dingliche Grundstücksbelastung in das Grundbuch einzutragen sei ²⁶²). Tatsächlich ist in neueren Gesetzen von der zuletzt angeführten Möglichkeit auch Gebrauch gemacht worden. So legt § 64 Abs. 6 BBauG fest, daß die im Umlegungsverfahren nach §§ 45 ff. BBauG entstehenden öffentlichen Lasten (§ 64 Abs. 3 BBauG) im Grundbuch zu vermerken sind. Ebenso bestimmt § 8 Abs. 4 Hamb EnteigG, daß über die nach § 8 Abs. 1 dieses Gesetzes entstehende öffentliche Last ²⁶³) ein Vermerk im Grundbuch einzutragen ist. Für die öffentliche Last, die nach den Bestimmungen des FStrG durch den Planfeststellungsbeschluß begründet wird ²⁶⁴), besteht jedoch keine entsprechende Vorschrift. Das FStrG hält sich an den Grundsatz, daß eine öffentliche Last zu ihrer Entstehung keiner Eintragung in das Grundbuch bedarf ²⁶⁵) und daß der geltenden Privatrechtsordnung ein Schutz des guten Glaubens an das Nichtbestehen öffentlicher Lasten fremd ist ²⁶⁶). Angesichts der sich abzeichnenden Tendenz, „aus Gründen der Übersichtlichkeit der Rechtsverhältnisse“ ²⁶⁷) auch öffentliche Lasten im Grundbuch zu vermer-

²⁶⁰) So lehnte O b e r m a y e r die Konstruktion der öffentlichen Last beim Bauplanungsplan zunächst aus Gründen der Rechtssicherheit ab, da der Staatsbürger insbesondere auf dem Land nicht wissen könne, ob in einem bestimmten Gebiet Baulinien bestünden (O b e r m a y e r : VA S. 80). Später setzte er sich über dieses Bedenken jedoch hinweg und billigte dem bayerischen Baulinienplan (alten Rechts) Verwaltungsakt-Qualität zu: O b e r m a y e r : Der Plan VVDStRL Heft 18, S. 144 ff. (158) und S. 211 ff. (213).

Das gleiche Bedenken wegen mangelnder Evidenz der öffentlichen Last gegenüber Rechtsnachfolgern der ursprünglich Betroffenen besteht auch bei der Planfeststellung. Vgl. dazu M a n g i n M a n g u. a.: St u VerwRBay S. 447.

²⁶¹) Ein derartiges Verzeichnis der öffentlichen Lasten fordert M a n g a a O.

²⁶²) Vgl. dazu O b e r m a y e r : Der Plan VVDStRL Heft 18 S. 211 (213).

²⁶³) Die öffentliche Last des § 8 Abs. 1 Hamb EnteigG ist streng von der öffentlich-rechtlichen Belastung zu unterscheiden, die der Planfeststellung nach der bundesrechtlichen Regelung des FStrG zukommt, und die die Befugnis zur Inanspruchnahme der planbetroffenen Grundstücke gerade noch nicht umfaßt. Vgl. dazu die folgende Anm. 264.

²⁶⁴) Inhalt dieser öffentlichen Last ist die Ausschlußwirkung der Planfeststellung gegenüber Änderungs- und Beseitigungsansprüchen der Eigentümer und Nutzungsberechtigten planbetroffener Grundstücke. Vgl. dazu oben S. 39 ff.

²⁶⁵) BGH, Urteil vom 11. 7. 1962, NJW 1962, 1817 (1818), B i e l e n b e r g DVBl. 1964, 501 ff. (503), P a l a n d t - H o c h e : BGB Anm. 4 f Einl. vor § 854. Nach § 54 der Grundbuchordnung — GBO — vom 24. 3. 1897 (RGBl. S. 139) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. 8. 1935 (RGBl. I S. 1073) ist die Grundbucheintragung öffentlicher Lasten vielmehr ausgeschlossen, sofern sie nicht gesetzlich besonders zugelassen oder angeordnet ist.

²⁶⁶) P a l a n d t - H o c h e : BGB Anm. 4 f Einl. vor § 854 und § 892 Anm. 2 a.

²⁶⁷) B i e l e n b e r g DVBl. 1964, 501 ff. (503).

ken, kann es dabei für den irrtümlich auf die Lastenfreiheit des Grundstücks Vertrauenden nur einen schwachen Trost bedeuten, daß die Evidenz des Planinhaltes wohl auch bei normativer Ausgestaltung des Planfeststellungsbeschlusses nicht entscheidend verbessert wäre, weil ebenso wie beim Bebauungsplan die Natur dieses Planinhaltes zu entscheidenden Einschränkungen des herkömmlich an Normen zu stellenden Publikationserfordernisses zwingt²⁶⁸⁾. Es erscheint de lege ferenda vielmehr angezeigt, auch im FStrG einen Grundbuchvermerk über die Existenz der durch die Planfeststellung geschaffenen öffentlichen Last vorzusehen. Solange das nicht geschehen ist, wird die Ausgestaltung des Planfeststellungsverfahrens problematisch bleiben.

Diese Problematik hat allerdings keine Auswirkungen auf die Qualifizierung des Planfeststellungsbeschlusses als Einzelakt. Das ergibt sich nicht nur daraus, daß die rechtsstaatlichen Bedenken gegen die gesetzliche Regelung des Planfeststellungsverfahrens bei einer normativen Einstufung der Planfeststellung wegen der fehlenden Publikationsvorschriften noch viel größer wären, die Verfahrensgestaltung daher nicht für den Rechtssatzcharakter der Planfeststellung spricht. Die dargestellte Problematik entkräftet darüber hinaus in keiner Weise die Argumente, die für die intentionale Bestimmung der Planfeststellung als Einzelakt sprechen. Als Ergebnis bleibt daher festzuhalten, daß der Planfeststellungsbeschluß ein Verwaltungsakt ist. Seinem Inhalt nach ist dieser Verwaltungsakt — folgt man der herkömmlichen Unterteilung in befehlende, gestaltende, feststellende, beurkundende und (streit-)entscheidende Verwaltungsakte²⁶⁹⁾ — (überwiegend) rechtsgestaltender Natur²⁷⁰⁾. Dabei ist die Planfeststellung nicht auf die Gestaltung öffentlich-rechtlicher Rechtsverhältnisse beschränkt, wie sie in ihrer Genehmigungsfunktion gegenüber dem Straßenbaulastträger und in der Regelung aller öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Baulastträger und den durch den Plan Betroffenen zum Ausdruck kommt. Soweit die Planfeststellung gegenüber den Eigentümern und Nutzungsberechtigten planbetroffener Grundstücke Beseitigungs- und Änderungsansprüche ausschließt, ist sie daneben ebenso wie die gewerberechtliche Genehmigung hinsichtlich der Wirkungen des § 26 GewO²⁷¹⁾ auch als privatrechtsgestaltender Verwaltungsakt einzustufen.

4. Die Konsequenzen der Einzelaktnatur für das Verhältnis zwischen Planfeststellungsbeschluß und Bebauungsplan

Mit der Feststellung der Einzelaktnatur des Planfeststellungsbeschlusses ist die mit der Planfeststellung verbundene Rechtsaktproblematik noch nicht erschöpft. Die Qualifizierung der Planfeststellung als Verwaltungsakt bringt vielmehr eine neue Schwierigkeit mit sich, die das Verhältnis von Planfeststellungsbeschluß und Bebauungsplan betrifft. Bevor jedoch auf

²⁶⁸⁾ Vgl. dazu § 12 BBauG.

²⁶⁹⁾ Vgl. Forsthoff: VerwR S. 203 f., Wolff: VerwR I S. 272 f.

²⁷⁰⁾ Hausteine-Koch: Eisenbahnen S. 162, Kodal: StrR S. 470, Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 4, Zimniok: BayStrWG Art. 36 Erl. 3, Blümel: BauPF I S. 179 Anm. 137 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

²⁷¹⁾ Zur Qualifizierung der gewerberechtlichen Genehmigung als privatrechtsgestaltender Verwaltungsakt vgl. BGH, Urteil vom 27. 5. 1959 NJW 1959, 2013 (2014), Fuhr: GewO § 26 A 1.

die Rechtsproblematik der Beziehungen zwischen beiden Hoheitsakten eingegangen wird, sollen zunächst diese Beziehungen selbst an Hand der Aussagen dargestellt werden, die das BBauG und das FStrG über sie treffen.

a) Das Verhältnis zwischen Planfeststellungs-
beschluß und Bebauungsplan nach der Regelung
des BBauG und des FStrG

Zwischen Planfeststellung und Bebauungsplan besteht eine enge Beziehung, die ihren Ursprung in der Tatsache hat, daß über den Bau einer Bundesfernstraße sowohl durch einen Planfeststellungsbeschluß als auch in einem Bebauungsplan entschieden werden kann. Sieht man von Fällen unwesentlicher Bedeutung ab, sind Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen nach § 17 Abs. 1 FStrG grundsätzlich von der vorherigen Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens abhängig. Aber auch der Bebauungsplan kann verbindliche Festsetzungen über Lage und Gestalt einer geplanten Bundesfernstraße enthalten, denn zu seinem Inhalt zählt nach der gesetzlichen Regelung des BBauG ²⁷²⁾ auch die Festlegung der Verkehrsflächen, der Höhenlage der anbaufähigen Verkehrsflächen sowie der Anschluß der Grundstücke an die Verkehrsflächen. Der Gesetzgeber hat dieser Tatsache in zwei Vorschriften Rechnung getragen: Einmal hat er in § 17 Abs. 3 FStrG ²⁷³⁾ bestimmt, daß Bebauungspläne nach § 9 BBauG die Planfeststellung nach § 17 Abs. 1 FStrG ersetzen und nötigenfalls durch eine Ergänzungsplanfeststellung vervollständigt werden können. Zum anderen bestimmt § 38 S. 1 BBauG, daß die Vorschriften des FStrG von den Vorschriften des Dritten Teiles des BBauG unberührt bleiben. Die Meinungen über den Sinngehalt dieser Vorschriften sind geteilt. *Grauvogel* ²⁷⁴⁾ vertritt die Auffassung, die Formulierung in § 38 S. 1 BBauG, die Vorschriften des FStrG „blieben unberührt“, bedeute lediglich, daß die Planfeststellungsvorschriften des FStrG trotz § 186 Abs. 1 S. 1 BBauG in Kraft blieben und neben den Bestimmungen des 3. Teiles des BBauG anzuwenden seien. Dagegen folge aus dem Wortlaut des § 17 Abs. 3 FStrG, daß der Straßenbaulastträger keine Planfeststellung durchführen dürfe, wenn bereits ein Bebauungsplan Festlegungen über Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen enthielte. Etwas anderes gelte nur, wenn es sich um eine ergänzende Planfeststellung handle. Zumindest hinsichtlich der Bedeutung des § 17 Abs. 3 FStrG wird diese Auffassung auch von *Blümel* geteilt, der aus dieser Vorschrift ebenfalls einen Vorrang des Bebauungsplanes vor der Planfeststellung des FStrG herleiten will ²⁷⁵⁾. Diese Ansicht verkennt jedoch die Aufgabe des § 17 Abs. 3 FStrG. Sinn dieser Vorschrift ist es, eine Ausnahme von dem Erfordernis der Planfeststellung nach § 17 Abs. 1 FStrG zu begründen, und nicht, gegenüber der dort geregelten Planfeststellung eine Priorität festzulegen. Existierte § 17 Abs. 3 FStrG nicht, so bestünde ein unlösbarer Widerspruch zwischen der Rechtsverbindlichkeit der Festsetzungen des Bebauungsplanes, wie sie sich aus dem BBauG auch hinsichtlich

²⁷²⁾ Vgl. § 9 S. 1 Nr. 3 und 4 BBauG.

²⁷³⁾ Neufassung gemäß § 183 Nr. 2 BBauG.

²⁷⁴⁾ *Brügelmann-Grauvogel*: BBauG § 38 Bem. 1 c aa).

²⁷⁵⁾ *Blümel*: DVBl. 1960, 697 ff. (702).

der Festsetzung von Verkehrsflächen für Bundesfernstraßen ergibt, und der Bestimmung des § 17 Abs. 1 FStrG, wonach über Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen nur durch die Planfeststellung entschieden werden darf. Dieser Widerspruch wird durch § 17 Abs. 3 S. 1 FStrG in dem Sinne gelöst, daß an Stelle der Planfeststellung auch der Bebauungsplan über Bundesfernstraßenbauten befinden kann. Darin — und nicht in der Schaffung von sachlichen Prioritäten — liegt die Bedeutung des § 17 Abs. 3 FStrG. Daran ändert auch die Existenz des § 17 Abs. 3 S. 2 FStrG nichts. Mit dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber der Tatsache Rechnung getragen, daß der Bebauungsplan primär der örtlichen Gebietsplanung dient und nicht wie der Planfeststellungsbeschuß nach §§ 17 f. FStrG dem Bau von Bundesfernstraßen, also oftmals nicht alle für das Bauvorhaben erforderlichen Festlegungen enthalten wird. Durch die Regelung des § 17 Abs. 3 S. 2 FStrG hat der Gesetzgeber zu erkennen gegeben, daß auch ein solchermaßen „unvollständiger“ Bebauungsplan an die Stelle des Planfeststellungsbeschlusses treten kann, soweit er eine Aussage über das geplante Fernstraßenbauvorhaben enthält, und daß seine Ergänzung nicht im Wege einer Vervollständigung des Bebauungsplanes erfolgen muß²⁷⁶⁾, sondern durch Planfeststellung vorgenommen werden kann. Der Sinngehalt des § 17 Abs. 3 S. 2 FStrG liegt insofern in einer Erweiterung des Anwendungsbereiches der Planfeststellung. Die Vorschrift bildet also keine Grundlage für die Annahme einer Vorrangstellung des Bebauungsplanes. Als Ergebnis läßt sich demnach festhalten, daß die Planfeststellungsvorschriften des FStrG keine Priorität des Bebauungsplanes gegenüber dem Planfeststellungsbeschuß begründen, weil sie über das sachliche Verhältnis beider Hoheitsakte zueinander überhaupt keine Aussage enthalten²⁷⁷⁾. Die sachliche Rangfolge von Planfeststellung und Bebauungsplan regelt vielmehr § 38 BBauG, dessen Bedeutung entgegen der Ansicht *Grauvogels* über die bloße Aufrechterhaltung der Planfeststellungsvorschriften hinausgeht. Das ergibt sich eindeutig aus den Materialien zum BBauG. Nach dem schriftlichen Bericht des Ausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines BBauG²⁷⁸⁾ soll diese Vorschrift klarstellen, daß die Bestimmungen des Dritten Teiles des BBauG auf solche Vorhaben keine Anwendung finden, über deren Zulässigkeit im Rahmen eines besonderen (im Falle des § 38 S. 1 BBauG bundesrechtlichen) Planfeststellungsverfahrens entschieden worden ist. Aus dieser Motivation und aus der Stellung des § 38 im ersten Abschnitt des Dritten Teiles des BBauG²⁷⁹⁾ geht hervor, daß diese Vorschrift alle Vorhaben, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens nach den in § 38 BBauG genannten Vorschriften entschieden wird, (unter den dort genannten Voraussetzungen) von der Bindung an den Bebauungsplan freistellt²⁸⁰⁾. Der Inhalt

276) Die Vervollständigung wäre auch nicht hinsichtlich aller für das Straßenbauvorhaben wesentlicher Festlegungen möglich, da der Inhalt des Bebauungsplanes in § 9 BBauG gesetzlich festgelegt ist.

277) Ebenso *Zinkahn-Bielenberg*: BBauG § 7 Rdnr. 40. A. A. *Brügelmann-Grauvogel* § 38 Bem. 3 c; *BayVGH*, Urteil vom 10. 7. 1961, *VerwRspr.* 16, 469 ff. (480).

278) *BT-Drucks.* zu Nr. 1794 S. 12 (zu § 31 f.).

279) Vgl. auch *Zinkahn-Bielenberg*: BBauG § 7 Rdnr. 23. Wollte § 38 BBauG nur die Weitergeltung der dort genannten Planfeststellungsvorschriften verankern, so müßte man diese Vorschrift eher in den Übergangs- und Schlußvorschriften im Elften Teil des BBauG erwarten.

280) *Zinkahn-Bielenberg*: BBauG § 7 Rdnr. 23.

eines fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses genießt daher sachlichen Vorrang vor entgegenstehenden Festsetzungen des Bebauungsplanes²⁸¹⁾. Aus einer Gesamtschau der §§ 17 Abs. 3 FStrG und 38 S. 1 BBauG lassen sich somit folgende Feststellungen über das Verhältnis von Planfeststellung und Bebauungsplan treffen:

1. Es besteht im Hinblick auf § 17 Abs. 3 FStrG grundsätzlich Wahlfreiheit, ob der Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen durch einen Bebauungsplan oder einen Planfeststellungsbeschuß nach §§ 17 f. FStrG rechtlich geregelt wird.
2. Enthält ein Bebauungsplan bereits Festsetzungen für ein Bauvorhaben an Bundesfernstraßen, so kann davon in einem nachfolgenden Planfeststellungsverfahren abgewichen werden. Dem Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses kommt gegenüber den Festsetzungen des Bebauungsplanes sachliche Priorität zu.
3. Dagegen ist der Bebauungsplan durch § 38 S. 1 BBauG an den Inhalt eines bereits bestehenden Planfeststellungsbeschlusses nach §§ 17 f. FStrG gebunden. Unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 S. 1 BBauG sollen die Festsetzungen des Planfeststellungsbeschlusses nachrichtlich in den Bebauungsplan übernommen werden.

b) Die Konsequenzen der unterschiedlichen Rechtsnatur von Planfeststellung und Bebauungsplan

Die eingangs erwähnte besondere Rechtsaktproblematik im Verhältnis von Planfeststellung und Bebauungsplan zueinander liegt nun in der bisher unberücksichtigt gebliebenen Tatsache begründet, daß die Planfeststellung nach den Ergebnissen der vorangegangenen Untersuchung als Verwaltungsakt einzustufen ist, der Bebauungsplan nach seiner intentionalen Bestimmung durch den Gesetzgeber dagegen normativen Charakter aufweist²⁸²⁾, und zwar auch hinsichtlich des Planelementes „Bundesfernstraße“²⁸³⁾. Dieser „Dualismus in der rechtlichen Qualifizierung“²⁸⁴⁾ ist dabei in zweifacher Richtung auf seine Konsequenzen zu untersuchen: einmal in Bezug auf die grundsätzliche Wahlmöglichkeit zwischen Planfeststellungsbeschuß und Bebauungsplan, zum anderen hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Vorrangstellung der Planfeststellung gegenüber abweichenden Festlegungen des Bebauungsplanes.

²⁸¹⁾ Z i n k a h n - B i e l e n b e r g : BBauG § 7 Rdnr. 24. Die gleiche Auffassung liegt Nr. 6 der Planfeststellungsrichtlinien FStrG und der Ansicht K o d a l s über das Verhältnis von Bebauungsplan und Fernstraßenplanfeststellung (StrR S. 480) zugrunde.

²⁸²⁾ Vgl. § 10 BBauG und die Übersicht über den gegenwärtigen Meinungsstand bei B a r t l s p e r g e r DVBl. 1967, 360 ff. (363 Anm. 41). Da dem Gesetzgeber nach der hier vertretenen Ansicht (vgl. oben S. 52 ff.) eine Wahlmöglichkeit zwischen normativer und einzelaktmäßiger Ausgestaltung des Bebauungsplanes eingeräumt ist, kann im Hinblick auf §§ 10 und 12 BBauG kein Zweifel daran bestehen, daß der Bebauungsplan nach seiner intentionalen Bestimmung Rechtssatzcharakter aufweist.

²⁸³⁾ Vgl. dazu B i e l e n b e r g DVBl. 1964, 501 ff. (503); aA B l ü m e l DVBl. 1960, 697 ff. (703).

Die in Anm. 282 dargelegte Argumentation gilt in vollem Umfang auch für das Planelement „Bundesfernstraße“.

²⁸⁴⁾ S o B l ü m e l DVBl. 1960, 697 ff. (703).

(1) Die Erhaltung der Wahlmöglichkeit zwischen beiden Hoheitsakten

Für die Wahlmöglichkeit, Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen entweder durch Planfeststellungsbeschluß oder im Bebauungsplan zu regeln, ergeben sich aus der unterschiedlichen rechtlichen Qualifizierung beider Hoheitsakte keine Hinderungsgründe. Die Vertauschbarkeit von Rechtssatz und Einzelakt, die sich aus der unterschiedlichen Rechtsnatur von Planfeststellung und Bebauungsplan ergibt, ist vielmehr nur eine Konsequenz der bereits angeführten Tatsache, daß der Gesetzgeber bei bestimmten sachbezogenen Rechtswirkungen, die alle jetzigen und künftigen Eigentümer und Nutzungsberechtigten der betroffenen Sache erfassen sollen, die Wahlmöglichkeit zwischen normativer und einzelaktmäßiger Ausgestaltung des diese Rechtswirkungen auslösenden Hoheitsaktes hat²⁸⁵). Diese Wahlmöglichkeit hat der Gesetzgeber weitergegeben, indem er den Behörden, die das Bauvorhaben betreiben, beide Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt hat. Ein entscheidendes Bedenken dagegen bestünde nur dann, wenn sich Bebauungsplan und Planfeststellung in ihren Auswirkungen auf die von dem geplanten Straßenbauvorhaben Betroffenen in einer Weise unterschieden, die gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstieße. Ein derartiger Verstoß läge tatsächlich vor, wenn eine gerichtliche Überprüfung des Bebauungsplanes nur dort möglich wäre, wo der Landesgesetzgeber von der Ermächtigung des § 47 VwGO Gebrauch gemacht hat. Denn dann könnten die von dem Straßenbauvorhaben Betroffenen gegen die Planfeststellung Anfechtungsklage erheben, während ihnen ein gerichtliches Vorgehen gegen den Bebauungsplan überall dort verwehrt wäre, wo der Landesgesetzgeber keine Normenkontrolle nach § 47 VwGO eingeführt hat. Dieses Ergebnis wird jedoch durch den Vollzugsnorm-Charakter des Bebauungsplanes vermieden, der zumindest insoweit nicht bezweifelt werden kann, als dem Bebauungsplan durch § 17 Abs. 3 FStrG dieselben Wirkungen zugeschrieben werden wie dem keines weiteren rechtlichen Vollzuges mehr bedürftigen Planfeststellungsbeschluß²⁸⁶). Gegen Vollzugsnormen besteht, wie bereits dargelegt wurde²⁸⁷), in jedem Fall eine Rechtsschutzmöglichkeit durch eine an § 47 VwGO angelehnte abstrakte Normenkontrollklage. Die unterschiedliche Rechtsnatur von Planfeststellungsbeschluß und Bebauungsplan hat daher keinen Einfluß auf die in § 17 Abs. 3 FStrG verankerte Wahlmöglichkeit zwischen beiden Hoheitsakten.

(2) Die Durchsetzung der sachlichen Priorität der Planfeststellung

Dagegen hat die unterschiedliche rechtliche Qualifizierung beider Hoheitsakte Konsequenzen für das richtige Verständnis des § 38 BBauG. Die dort verankerte Priorität der Planfeststellung gegenüber dem Bebauungsplan wird in Rechtslehre und Verwaltungspraxis teilweise dahingehend verstanden, daß der vom Inhalt eines bestehenden Bebauungsplanes abweichende Planfeststellungsbeschluß den Bebauungsplan hinsichtlich dieser Abweichungen ipso iure außer Kraft setzt²⁸⁸) oder ihm doch zumindest

²⁸⁵) Vgl. oben S. 52 ff.

²⁸⁶) Vgl. dazu oben S. 17.

²⁸⁷) Vgl. oben S. 54 f.

²⁸⁸) So K o d a l : StrR S. 480. Ebenso B l ü m e l DVBl. 1960, 697 ff. (703 f.) für das Verhältnis zwischen Bebauungsplan und eisenbahnrechtlichem Planfeststellungsbeschluß nach § 36 BBahnG.

seine Vollziehbarkeit nimmt²⁸⁹⁾. Eine derartige Annahme ist jedoch mit der unterschiedlichen Rechtsnatur beider Hoheitsakte unvereinbar. Denn sie würde bedeuten, daß ein Verwaltungsakt eine Rechtsnorm entkräften könnte. Mit Recht hat Blümel²⁹⁰⁾ schon frühzeitig darauf hingewiesen, daß das den allgemein anerkannten Regeln über die zeitliche Geltung von Normen widerspräche. Nach diesen Regeln kann ein Rechtssatz nur dann durch einen späteren Hoheitsakt ausdrücklich aufgehoben oder stillschweigend ersetzt werden, wenn es sich bei diesem späteren Hoheitsakt um einen ranggleichen oder ranghöheren Rechtsakt handelt²⁹¹⁾. Dagegen kann ein Verwaltungsakt schon im Hinblick auf seine fehlende Publikation die Rechtswirksamkeit einer Norm nicht beseitigen. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, daß ursprünglich im Hinblick auf § 17 Abs. 3 FStrG eine Wahlmöglichkeit zwischen Planfeststellung und Bebauungsplan, also zwischen Verwaltungsakt und Satzung, bestanden hat. Ist von dieser Wahlmöglichkeit einmal im Sinn normativer Festlegung des geplanten Bauvorhabens Gebrauch gemacht worden, dann kann auch die Änderung dieser Festlegung nur auf normativen Weg — hier also durch Änderung oder Aufhebung des als Satzung ergangenen Bebauungsplanes — erfolgen. An diesem rechtsimmanenten Grundsatz scheitert auch die Möglichkeit, aus § 38 S. 1 BBauG zu folgern, „daß Bebauungspläne a priori nur mit der ihnen innewohnenden Schwäche gegenüber Planfeststellungen zustande kommen können“²⁹²⁾.

Das bedeutet andererseits freilich nicht, daß schließlich doch der Inhalt des Bebauungsplanes den Vorrang vor einer späteren abweichenden Fachplanung hat. Dieses Ergebnis stünde in Widerspruch zu der Vorschrift des § 38 BBauG. Man wird aus der dort verankerten sachlichen Priorität der Planfeststellung vielmehr eine Pflicht der Gemeinde ableiten müssen, den Bebauungsplan dem Inhalt der abweichenden späteren Planfeststellung im Wege der Satzungsänderung anzupassen, da andernfalls alle Fachplanungen an die Festlegungen der Bebauungspläne gebunden wären²⁹³⁾. Als Hinweis auf eine derartige Anpassungspflicht kann die in § 38 S. 3 BBauG enthaltene Verweisung auf § 37 Abs. 3 S. 2 BBauG gewertet werden, der danach nicht nur für die Kostentragung Bedeutung zukommt. Gegen die mit dieser Pflicht verbundene Einschränkung des gemeindlichen Planungsrechtes bestehen keine Bedenken. Die in § 38 BBauG festgelegte Vorrangstellung kommt nur Planfeststellungen zugute, die Bauvorhaben von überörtlicher Bedeutung dienen, und es ist anerkannt, daß das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht, das nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet ist²⁹⁴⁾, an den Erfordernissen der überörtlichen Planung seine Grenze findet²⁹⁵⁾.

289) So Nr. 6 b) aa) Planfeststellungsrichtlinien FStrG, Zinkahn-Bielenberg: BBauG § 7 Rdnr. 41 und § 9 Rdnr. 90.

290) DVBl. 1960, 697 ff. (704).

291) Forsthoff: VerwR S. 143, Wolff: VerwR I S. 117 f.

292) So Kodal: StrR S. 480.

293) Darauf weist zutreffend Zinkahn-Bielenberg: BBauG § 9 Rdnr. 90 hin.

294) Siehe Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

295) BVerwG, Urteil vom 20. 5. 1958 DVBl. 1958, 649 f. (650), Klaus Meyer in: Staatsbürger und Staatsgewalt S. 229 ff. (236).

c) Zusammenfassung

Abschließend läßt sich das Verhältnis zwischen Planfeststellung und Bebauungsplan folgendermaßen zusammenfassen:

1. Ungeachtet der verschiedenen Rechtsnatur von Planfeststellungsbeschluß und Bebauungsplan besteht nach § 17 Abs. 1 und 3 FStrG Wahlfreiheit, durch welchen der beiden Hoheitsakte die rechtsverbindliche Festlegung des geplanten Bauvorhabens vorgenommen wird.
2. § 38 S. 1 BBauG legt den Vorrang des (fernstraßenrechtlichen) Planfeststellungsbeschlusses vor dem Inhalt des Bebauungsplanes fest. Ein Bebauungsplan darf daher von einem bereits bestehenden Planfeststellungsbeschluß nicht abweichen, soll vielmehr unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 4 S. 1 BBauG nachrichtlich dessen Inhalt übernehmen.
3. Umgekehrt kann sich der Vorrang des Planfeststellungsinhalts aber nicht dahin auswirken, daß ein Planfeststellungsbeschluß, der von einem bereits bestehenden Bebauungsplan abweicht, diesen eo ipso ersetzt. Da dem Bebauungsplan Rechtssatzqualität zukommt, der Planfeststellungsbeschluß dagegen ein Verwaltungsakt ist, bedarf es dazu vielmehr der vorherigen Änderung des Bebauungsplanes. Zu dieser Änderung ist die Gemeinde infolge der in § 38 BBauG niedergelegten Priorität der Planfeststellung verpflichtet.

B. Die Übernahme der Planfeststellung in das Straßen- und Wegerecht

Die bisherige Untersuchung hat bereits erkennen lassen, daß die Planfeststellung keine Schöpfung des 1953 ergangenen Bundesfernstraßengesetzes ist. Nachfolgend soll daher zur Aufhellung des historischen Hintergrundes der geltenden Regelung der Weg verfolgt werden, auf dem das Rechtsinstitut der Anlagenplanfeststellung Eingang in das deutsche Straßenrecht gefunden hat. Im Hinblick auf Blü m e l s umfangreiche Veröffentlichung über die Planfeststellung im preußischen Recht und im Reichsrecht ¹⁾ kann dieser historische Überblick jedoch darauf beschränkt werden, die wesentlichsten Entwicklungslinien aufzuzeigen:

Mit der Schaffung des FStrG und der Übernahme der Planfeststellung in dieses Gesetz fand auf Bundesebene eine Entwicklung ihren Abschluß, die man als Emanzipation des Straßen- und Wegebaues gegenüber dem Eisenbahnbau bezeichnen kann und die angesichts der vehementen Steigerung des Straßenverkehrs dringend geboten war. Mit ihr endete — zumindest in rechtlicher Hinsicht — die stete Vernachlässigung des Straßen- und Wegebaues zugunsten der Errichtung eines dichten und leistungsstarken Eisenbahnnetzes, die sich, ausgehend von der Politik des preußischen Staates seit dem Bau der ersten Eisenbahnen ²⁾, bis zum Ende der Weimarer Republik verfolgen läßt.

Zwar sah man in Preußen in den ersten Jahren des Eisenbahnbaues die Eisenbahnen als einen Unterfall öffentlicher Straßen an und folgte in ihrer rechtlichen Behandlung der bereits vorhandenen Regelung des Kunststraßenbaues ³⁾. Nach anfänglichem Mißtrauen ⁴⁾ erkannte der Staat die große Bedeutung der Eisenbahn, der in der Straße (noch) kein gleichwertiges Beförderungsmittel gegenüberstand. So wurde die Eisenbahn zum Lieblingskind ⁵⁾, der Straßenbau dagegen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zum Stiefkind des Staates. Das zeigt sich bereits daran, daß der ursprünglich privater Initiative überlassene Eisenbahnbau ⁶⁾ schon ab 1849 mehr und mehr in staatliche Hände überging ⁷⁾, während der Straßenbau durch die Dotationsgesetzgebung der Jahre 1873/75 den Provinzialverbänden überlassen wurde ⁸⁾. Noch deutlicher wird diese Tatsache aber bei

1) Blü m e l : BauPF I.

2) Vgl. dazu Blü m e l : BauPF I S. 84.

3) Blü m e l : BauPF I S. 85 f. mit zahlreichen Nachweisen, F r i t s c h : EisenBR S. 15.

4) Vgl. dazu D e p p e : Wirkungen S. 60.

5) Blü m e l : BauPF I S. 84, B a u m e i s t e r : GeschStrWR S. 20.

6) Nach F r i t s c h : EisenBR S. 14 wurden die ersten Konzessionierungsgesuche als Ergebnis der von F r i e d r i c h L i s t betriebenen Propagierung des Eisenbahnbaues zu Anfang der dreißiger Jahre des vorigen Jahrhunderts gestellt.

7) Siehe dazu F r i t s c h : EisenBR S. 17, Blü m e l : BauPF I S. 87.

8) Blü m e l : BauPF I S. 209.

Wenn B a u m e i s t e r : GeschStrWR S. 16 f. darin zugleich den Ausdruck einer allgemeinen Tendenz zur Übertragung wirtschaftlicher Staatsaufgaben auf die Provinzen und ihnen gleichgestellte Verbände sieht, sowie ein Eingehen auf die vorgefundenen Verschiedenheiten im Straßenwesen der neuen Provinzen Hannover, Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein, so bleibt doch das auch von ihm anerkannte Desinteresse Preußens am Ausbau seines Straßennetzes ein bestimmendes Motiv dieser Gesetzgebung. Vgl. dazu B a u m e i s t e r aaO S. 17.

einem Vergleich der rechtlichen Entwicklung: Durch den Erlaß des Gesetzes über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. 11. 1838 (GS S. 505) schuf der Staat ein in fast ganz Preußen geltendes einheitliches, auf Staats- wie Privatbahnen anzuwendendes Recht⁹⁾. Darüber hinaus gab er sich in § 4 dieses Gesetzes das adaequate Mittel zur effektiven Verwirklichung der geplanten Eisenbahnbauvorhaben. Diese Bestimmung, deren Wortlaut allein nichts von ihrer späteren Bedeutung erkennen läßt¹⁰⁾, war ursprünglich nur als Vorbehalt des Staates gegenüber dem privaten Unternehmer gedacht, die Linienführung der Bahn selbst zu bestimmen¹¹⁾. Sie wurde jedoch unter Berufung auf die Gesetzesmaterialien von der preußischen Verwaltungspraxis dahin verstanden, daß es neben der dort normierten ministeriellen Genehmigung keiner weiteren an sich vorgeschriebenen Genehmigung bedürfe, die Befugnisse der für diese Genehmigungen eigentlich zuständigen Behörden vielmehr vom Minister bei seiner Entscheidung über die Zulassung des geplanten Bauvorhabens mit wahrgenommen würden¹²⁾. Diese Entwicklung der „Genehmigung“ nach § 4 (Pr)EisenbG zu einem Instrument der Verwaltungskonzentration im Sinn des heutigen Rechtsinstituts der Planfeststellung wurde von der Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts sanktioniert¹³⁾ und schließlich auch vom Gesetzgeber ausdrücklich bestätigt¹⁴⁾. Zu Recht stellt Blümel fest, daß § 4 (Pr)EisenbG — und nicht etwa erst §§ 15 ff. (Pr)EnteigG — „sowohl in sachlicher als auch in terminologischer Hinsicht den Ursprung des Rechtsinstitutes der Planfeststellung abgibt“¹⁵⁾. Mit dieser eisenbahnrechtlichen Planfeststellung war der preußischen Verwaltung ein höchst geeignetes Mittel für die rasche und kontinuierliche Realisierung so umfangreicher Bauvorhaben an die Hand gegeben, wie sie der Eisenbahnbau darstellt¹⁶⁾. Von einer Parallelentwicklung des Straßenbaurechtes, die doch angesichts des gemeinsamen Ausgangspunktes — nämlich der Regelung des Staatsstraßenbaues — nahegelegen hätte¹⁷⁾, kann keine Rede sein. Preußen hörte vielmehr auf, den Straßenbau als staatliche Aufgabe anzusehen, beschränkte sich auf die polizeiliche Überwachung der Wegebaupflichtigen¹⁸⁾ und änderte seine Haltung auch nicht, als der aufkommende Kraftwagenverkehr den Straßen längst wieder eine neue Verkehrsbedeutung zugewiesen hatte¹⁹⁾. Ein dem § 4 (Pr)EisenbG vergleichbares Institut blieb dem preußischen Straßenbaurecht bis zuletzt unbekannt²⁰⁾.

9) Fritsch: EisenbR S. 16.

10) Die Bestimmung lautete: „Die Genehmigung der Bahnlinie in ihrer vollständigen Durchführung durch alle Zwischenpunkte wird dem Handelsministerium vorbehalten, ebenso sind die Verhältnisse der Konstruktion, sowohl der Bahn als der anzuwendenden Fahrzeuge, an diese Genehmigung gebunden.“
Abgedruckt auch bei Fritsch: EisenbR S. 99.

11) Deppe: Wirkungen S. 60.

12) Blümel: BauPF I S. 89 ff. mit zahlreichen Nachweisen; zu den bestehenden Ausnahmen besonders S. 92. Vgl. auch Fritsch: EisenbR S. 99 f.
Kritisch zu der Frage, ob die Verwaltungskonzentration tatsächlich ein Ausfluß des § 4 (Pr) EisenbG war, Deppe: Wirkungen S. 60 f.

13) Vgl. dazu die Nachweise bei Blümel: BauPF I S. 91 Anm. 45.

14) Siehe Blümel: BauPF I S. 93 ff.

15) Blümel: BauPF I S. 88.

16) Vgl. dazu Fritsch: EisenbR S. 99, in neuerer Zeit Haustein-Koch: Eisenbahnen S. 158.

17) Blümel: BauPF I S. 209 f.

18) Baumeister: GeschStrWR S. 17.

19) Baumeister: aaO S. 20.

20) Blümel: BauPF I S. 210 f.

Der führenden Stellung Preußens im Deutschen Reich ist es zuzuschreiben²¹⁾, daß sich an diesem Zustand auch auf Reichsebene weder nach der Reichsgründung von 1871 noch in der Weimarer Republik etwas änderte. Weiterhin erfuhr das Eisenbahnwesen eine bevorzugte rechtliche Behandlung. Auf Grund Art. 89 der Weimarer Reichsverfassung — WRV — vom 11. 8. 1919 und des Eisenbahnstaatsvertrages²²⁾ zwischen dem Reich und den Ländern, die Staatsbahnen eingerichtet hatten²³⁾, wurden die dem allgemeinen Verkehr dienenden Staatseisenbahnen und mit ihnen nach Art. 90 WRV die Eisenbahnhoheitsrechte am 1. 4. 1920 vom Reich übernommen. Mit dem Erlaß des Reichsbahngesetzes von 1924 führte das Reich dann das Institut der (preußischen) eisenbahnrechtlichen Planfeststellung für das ganze Reichsgebiet ein²⁴⁾ und hielt an ihm auch in der Folgezeit fest²⁵⁾. Hinsichtlich des Straßenbaues verhartete der Reichsgesetzgeber dagegen trotz des anwachsenden Kraftfahrzeugverkehrs in Untätigkeit. Er machte weder von dem ihm durch Art. 4 Ziffer 8 der Reichsverfassung von 1871²⁶⁾ zuerkannten Recht Gebrauch, die Herstellung von Landstraßen „im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs“ zu regeln, noch nützte er sein Gesetzgebungsrecht hinsichtlich des Baues von „Landstraßen, soweit es sich um den allgemeinen Verkehr und die Landesverteidigung handelt“, nach Art. 7 Nr. 19 WRV. Die „überragende Staatswichtigkeit“²⁷⁾, die das Reich bis 1933 den Eisenbahnen zubilligte, verschloß ihm die Augen vor der Notwendigkeit, ein neuzeitliches und einheitliches Straßenbaurecht zu schaffen. Infolgedessen fand auch das Institut der Planfeststellung keinen Eingang in das Straßenrecht der Weimarer Republik.

Eine Änderung dieses Zustandes trat erst nach der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten mit dem Gesetz über die Errichtung eines Unternehmens „Reichsautobahnen“ vom 23. 6. 1933 (RGBl. I S. 509) ein. § 8 dieses Gesetzes²⁸⁾ übernahm die Planfeststellung in der Ausformung, die sie inzwischen im Eisenbahnrecht erfahren hatte, für den Bau der „Kraftfahrbahnen“²⁹⁾ und trug dadurch entscheidend zum schnellen Ausbau des Auto-

²¹⁾ B a u m e i s t e r : GeschStrWR S. 17.

²²⁾ Staatsvertrag über den Übergang der Staatseisenbahnen auf das Reich vom 31. 3./29. 4. 1920, genehmigt und als Gesetz in Kraft getreten durch Reichsgesetz vom 30. 4. 1920 (RGBl. S. 773).

²³⁾ Vgl. die Aufzählung bei B l ü m e l : Bau PF I S. 167 f.

²⁴⁾ § 37 RBahnG 1924.

Bereits vorher kannte das Reichsrecht die eisenbahnrechtliche Planfeststellung im Reichsland Elsaß-Lothringen (§ 24 des Gesetzes über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. 5. 1911, RGBl. S. 225).

²⁵⁾ Eine Abänderung des § 37 RBahnG 1924 brachte das Gesetz zur Änderung des Reichsbahngesetzes vom 13. 3. 1930 (RGBl. II S. 359). Vgl. dazu B l ü m e l : BauPF I S. 176 f.

Schließlich erfolgte eine Neuregelung durch das Gesetz über die Deutsche Reichsbahn (Reichsbahngesetz) vom 4. 7. 1939 (RGBl. I S. 1205) — RBahnG 1939. Vgl. dazu B l ü m e l aaO S. 189 ff.

²⁶⁾ Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871 RGBl. S. 64 — aRV.

²⁷⁾ B a u m e i s t e r : GeschStrWR S. 23.

²⁸⁾ Die Bestimmung lautet: „Der Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen stellt nach Anhörung der Landesbehörden die Baupläne fest. Die Planfeststellung umfaßt die endgültige Entscheidung über alle von der Plangestaltung berührten Interessen.“

²⁹⁾ Durch Gesetz vom 25. 7. 1938 (nicht 1930, wie versehentlich bei B l ü m e l : BauPF I S. 212 Anm. 32) wurde der Name in „Reichsautobahnen“ abgeändert.

bahnnetzes bei ³⁰⁾. Die Einführung der Planfeststellung erstreckte sich jedoch nicht auf die übrigen Straßen, so daß es eine einheitliche Planfeststellung nicht einmal für alle Reichsstraßen gab ³¹⁾.

Erst der Bundesgesetzgeber schuf mit der Regelung der §§ 17 ff. FStrG ein einheitliches Planfeststellungsrecht für alle seiner Gesetzgebungskompetenz unterfallenden Straßenbauvorhaben ³²⁾. Von hier fand die Planfeststellung dann Eingang in die modernen Straßengesetze fast aller Bundesländer ³³⁾.

³⁰⁾ Blümel: BauPF I S. 211 f.

³¹⁾ Auch das Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26. 3. 1934 (RGBl. I S. 243) brachte keine Änderung dieses Zustandes.

³²⁾ Art. 74 Nr. 22 GG weist dem Bund das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung für „den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs“ zu.

³³⁾ Vgl. die Nachweise in der Einleitung S. 9 Anm. 1.

C. Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung für Bundesfernstraßen und die verfassungsrechtliche Ordnung

Das Anliegen der bisherigen Darstellung war es, einen Gesamteindruck von der Planfeststellung für Bundesfernstraßen und ihren Rechtswirkungen zu vermitteln. Dabei wurde dieses Rechtsinstitut an Hand seiner gesetzlichen Ausgestaltung im FStrG und deren historischer Fundierung, also rein verwaltungsrechtlich, charakterisiert. Diesen Rahmen wird die Untersuchung verlassen und in das Spannungsfeld zwischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht eindringen, wenn im Folgenden die Konzentrationswirkung der Planfeststellung auf ihre Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes überprüft wird. Dabei sind für die Absicht, diese Frage einer näheren Betrachtung zuzuführen, zwei Gründe maßgebend: einmal die Bedeutung, die die Konzentrationswirkung für das Rechtsinstitut der Planfeststellung hat, zum andern die Tatsache, daß sich gerade mit der Konzentrationswirkung die entscheidenden verfassungsrechtlichen Probleme der Planfeststellung verbinden.

I. Bedeutung und verfassungsrechtliche Problematik der Konzentrationswirkung

1. Die Bedeutung der Konzentrationswirkung für die Planfeststellung

Wie die Darstellung der Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses gezeigt hat ¹⁾, ist die Konzentrationswirkung keineswegs die einzige Rechtswirkung der Planfeststellung. Es ist daher verständlich, wenn D e p p e ²⁾ es als eine Aufgabe seiner Arbeit bezeichnet hat, den Eindruck zu verhindern, daß die absorptiven Wirkungen das allein wesentliche Merkmal dieses Rechtsinstituts seien. Andererseits läßt sich aber nicht verkennen, daß die Konzentrationswirkung für die Planfeststellung von zentraler Bedeutung ist.

Schon die Begriffsbestimmung der Anlagen-Planfeststellung hat ergeben ³⁾, daß gerade die Möglichkeit, die Vielfalt der durch ein großes Bauvorhaben berührten öffentlichen Interessen durch ein Verfahren vor einer Behörde „konzentriert“ zu behandeln, das Charakteristikum dieses Rechtsinstitutes ausmacht. Das erweist auch die Tatsache, daß sich der Gesetzgeber des Mittels der Planfeststellung in zunehmendem Maße und immer dann bedient, wenn die Verwirklichung eines Vorhabens die Entscheidung über eine Vielzahl von öffentlichen und privaten ⁴⁾ Belangen erfordert, in der Hauptsache also bei räumlich ausgedehnten Verkehrsanlagen. Hinzu kommt, daß die Konzentrationswirkung nicht isoliert neben den anderen Rechtswirkungen der Planfeststellung steht. Sie bestimmt vielmehr, in

1) Siehe oben S. 24 ff.

2) D e p p e : Wirkungen S. 3.

3) Vgl. oben S. 14 f.

4) Zur Berücksichtigung der Privatinteressen in der Planfeststellung vgl. oben S. 21 ff.

welchem Umfang sich die Genehmigungsfunktion der Planfeststellung gegenüber dem Unternehmer und die Bindungswirkung der Planfeststellung gegenüber der planbetroffenen Umwelt entfalten können. Denn nur soweit es neben der Planfeststellung keiner weiteren Hoheitsakte bedarf, kann der Planfeststellungsbeschluss allein die verbindliche Festlegung des geplanten Bauvorhabens gegenüber dem Bauträger der geplanten Anlage und den Planbetroffenen enthalten. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß auch das Planfeststellungsverfahren seiner spezifischen Bedeutung entbehrt wäre, wenn die für die Zulassung des Bauvorhabens an sich erforderlichen Hoheitsakte von den jeweils zuständigen Behörden in den dafür vorgesehenen Verfahren erteilt werden müßten. Die Beteiligung dieser Behörden am Planfeststellungsverfahren und die Ermittlung aller vom Plan betroffenen Interessen in diesem Verfahren wäre in diesem Fall nicht mehr das notwendige und angemessene Korrelat zur Entscheidungsbefugnis der Planfeststellungsbehörde, sondern allenfalls ein Mittel zur gegenseitigen Abstimmung getrennt zur Entscheidung berufener Behörden. Soweit Einwände aus Interessen hergeleitet würden, deren Schutz anderen Behörden in besonderen Genehmigungsverfahren anvertraut ist, würde die Zuständigkeit dieser Behörden der in § 18 Abs. 4 S.2 FStrG festgelegten Entscheidungskompetenz der Planfeststellungsbehörde entgegen.

Die Konzentrationswirkung ist daher das wesentliche Element der Planfeststellung, mit dessen rechtlicher Beurteilung das Schicksal des ganzen Rechtsinstitutes verknüpft ist. Nimmt man noch hinzu, daß der Zweck der Planfeststellung gerade darin liegt, eine einheitliche Entscheidung über alle durch das geplante Bauvorhaben aufgeworfenen öffentlich-rechtlichen Fragen herbeizuführen und Lage und Gestalt der geplanten Anlage verbindlich festzulegen, dann muß man der Ansicht des Bundesverkehrsministers zustimmen, daß das Institut der Planfeststellung „seines Sinnes und tragenden Inhalts beraubt“ wäre, wenn sich die Konzentrationswirkung nicht auf alle erforderlichen Entscheidungen erstrecken könnte⁵⁾.

2. Die verfassungsrechtliche Problematik

Die Bedeutung der Konzentrationswirkung für das Rechtsinstitut der Planfeststellung darf aber nicht den Anlaß dafür bilden, die Augen vor der verfassungsrechtlichen Problematik dieser Rechtswirkung zu verschließen. Bei der Darstellung der Genehmigungsfunktion des Planfeststellungsbeschlusses ist auch die Konzentrationswirkung der Planfeststellung erwähnt worden. Dabei hat sich ergeben, daß die Planfeststellung nach dem Sinn des Rechtsinstitutes und dem Inhalt der gesetzlichen Regelung des FStrG von den angeführten Einschränkungen abgesehen alle öffentlich-rechtlichen Zulassungsvoraussetzungen für das geplante Bauvorhaben ersetzen und die abschließende Einordnung der geplanten Anlage in die vorgegebene öffentlich-rechtliche Umwelt vornehmen soll⁶⁾. Dieses Ergebnis stützt sich jedoch nur auf den Grundgedanken des Planfeststellungsinstitutes, die Planfeststellungsvorschriften des FStrG und die bestehenden

⁵⁾ Normenkontrollverfahren EKrG, Schriftsatz des Bundes I S. 10.

⁶⁾ Siehe oben S. 26 ff.

gesetzlichen Ausnahmebestimmungen über den Umfang der Konzentrationswirkung.

Darüber hinaus muß jedoch in Rechnung gestellt werden, daß der Bundesgesetzgeber bewußt an eine lange Tradition anknüpfte, als er die Planfeststellungsvorschriften des FStrG „aus der Praxis der Planfeststellung“ ⁷⁾ entwickelte. Zu diesem Zeitpunkt hatte das Institut der Planfeststellung bereits eine über einhundertjährige Geschichte hinter sich ⁸⁾ und ungeachtet aller staatsrechtlichen Veränderungen das Königreich Preußen, die Weimarer Republik und die nationalsozialistische Herrschaft überdauert. Von dieser Warte aus betrachtet könnte die Planfeststellung geradezu als ein Paradebeispiel für die Richtigkeit des Satzes angesehen werden, daß Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht aber besteht ⁹⁾. Unter der Geltung des Bonner GG hat diese These vom alles überdauernden Verwaltungsrecht aber ihre Gültigkeit verloren und der Erkenntnis Platz gemacht, daß alles Verwaltungsrecht „konkretisiertes Verfassungsrecht“ ¹⁰⁾ ist. Das überkommene Verwaltungsrecht muß daher an den Anforderungen des Grundgesetzes gemessen werden, auch wenn das in manchen Fällen den Abschied von traditionsreichen und lieb gewordenen Regelungen oder Auslegungen bedeuten mag. Dementsprechend kann auch die Konzentrationswirkung der Planfeststellung in dem oben dargestellten Umfang nur Bestand haben, wenn das Ergebnis der bisher rein verwaltungsrechtlich orientierten Betrachtung nicht in Widerspruch zu den dem Verwaltungsrecht übergeordneten Grundsätzen des geltenden Verfassungsrechtes steht.

Das entscheidende Problem ist in diesem Zusammenhang die Frage nach der Vereinbarkeit der Konzentrationswirkung mit der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern durch das GG. Unbestritten ist eine Norm des Inhalts, ein Planfeststellungsbeschluß ersetze alle für die Verwirklichung eines Bauvorhabens nach anderen Rechtsvorschriften erforderlichen Zulassungsakte, in einem Einheitsstaat von der Kompetenz des Gesetzgebers her gesehen verfassungsrechtlich unbedenklich. Mit Recht hat D e p p e ¹¹⁾ darauf hingewiesen, daß die Konzentrationswirkung insofern im Einheitsstaat Preußen, dem Ursprungsland der Planfeststellung, kein verfassungsrechtliches, sondern ein reines Ressortproblem dargestellt hat. Das Grundgesetz hat jedoch in Ausgestaltung des in ihm verankerten Bundesstaatsprinzips die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach Art. 70 ff. und 83 ff. zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Dabei erhielt der Bund in Art. 74 Nr. 22 GG das Recht der (konkurrierenden) Gesetzgebung für „den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs“; die Verwaltung dieser Straßen wurde durch Art. 90 Abs. 2 GG den Ländern in Bundesauftragsverwaltung zugewiesen. Nun kann kein Zweifel daran bestehen, daß der

7) Vgl. dazu die Amtl. Begr. zu § 17 des Entwurfs zum FStrG unter 1.) (BT-Drucksache Nr. 4248 1. Wahlperiode 1949) sowie den Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Verkehrswesen (27. Ausschuß) über den Entwurf eines FStrG zu §§ 17 und 18 (BT-Drucksache Nr. 4474 1. Wahlperiode 1949).

8) Vgl. dazu oben S. 66 ff.

9) M a y e r : VerwR I, Vorwort.

10) S o O b e r m a y e r DVBl. 1965, 625 ff. (625).

11) D e p p e : Wirkungen S. 61.

Bundesgesetzgeber im Rahmen der ihm eingeräumten Kompetenz Bau- maßnahmen an Bundesfernstraßen von der vorherigen Erteilung einer Genehmigung abhängig machen konnte. Die Frage ist aber, ob er auch berechtigt war, eine derartige Genehmigung mit der Wirkung auszustatten, „alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen“ „zu ersetzen“ und die abschließende rechtliche Gestaltung aller öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen Straßenbaulasträger und Planbetroffenen vorzunehmen, wie er es in § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG getan hat. Denn die von dieser Bestimmung betroffenen Hoheitsakte gehören allen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbereichen an, die die Verfassung vorsieht. Ein instruktives Beispiel dafür läßt sich bilden, wenn man — ausgehend von der hier vertretenen Ansicht, daß auch andere Planfeststellungsbeschlüsse der Konzentrationswirkung unterliegen¹²⁾ — die möglichen Kollisionsfälle von Planfeststellungen betrachtet. Käme es nur auf § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG an, müßten danach der Konzentrationswirkung der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung unterliegen können¹³⁾:

- a) bundesrechtlich geregelte Planfeststellungen, vollzogen durch Bundesbehörden (z. B. die eisenbahnrechtliche Planfeststellung nach § 36 BBahnG);
- b) bundesrechtlich geregelte Planfeststellungen, vollzogen durch Landesbehörden in landeseigener Verwaltung (z. B. §§ 28 ff. PBefG);
- c) Planfeststellungen, geregelt durch Bundesrahmengesetz und ausfüllendes Landesgesetz, vollzogen durch Landesbehörden als eigene Angelegenheit (§ 31 WHG in Verbindung mit den Ausbauvorschriften der Landeswassergesetze);
- d) landesrechtlich geregelte Planfeststellungen, vollzogen durch Landesbehörden (z. B. Landesstraßengesetze, etwa Art. 36 ff. BayStrWG).

Ob der Bundesgesetzgeber mit der Normierung einer so umfassenden Konzentrationswirkung nicht die ihm gesetzten verfassungsrechtlichen Kompetenzschränken überschritten hat, wird im Folgenden zu untersuchen sein.

Diese Untersuchung setzt jedoch voraus, daß erst einmal Klarheit darüber geschaffen wird, welchen Eingriff in die bestehende Rechtslage der Gesetzgeber mit der Normierung der Konzentrationswirkung denn überhaupt vorgenommen hat. Die Entscheidung darüber, ob eine Kompetenzüberschreitung vorliegt oder nicht, kann erst getroffen werden, wenn der Umfang der in Anspruch genommenen Kompetenzen feststeht. Das ist nach den bisher gewonnenen Erkenntnissen über den Umfang der Konzentrationswirkung jedoch noch nicht der Fall. Die bisherige Untersuchung hat allein dem Kreis der nach dem Willen des Gesetzgebers von der Konzentrationswirkung erfaßten Hoheitsakte gegolten, die Konzentrationswirkung selbst aber lediglich mit den Worten des Gesetzes als „Ersetzung“ charakterisiert. Die Fixierung der gesetzgeberischen Befugnisse, die zur Herbeiführung dieser „Ersetzung“ notwendig sind, hängt jedoch nicht allein vom Kreis der Hoheitsakte ab, die der „Ersetzung“ unterliegen, sondern ebenso

¹²⁾ Vgl. dazu oben S. 29 ff.

¹³⁾ Vgl. zu dieser Zusammenstellung B l ü m e l : DVBl. 1960, 697 ff. (710).

auch von der Art und Weise dieser „Ersetzung“. Klarheit über das Wesen der Konzentrationswirkung ist daher die notwendige Vorbedingung dafür, daß die vom Bundesgesetzgeber bei Schaffung des § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG in Anspruch genommenen Kompetenzen festgelegt werden können. Ohne sie ist eine Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Regelung unmöglich.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Frage nach der Weitergeltung der nach anderen Rechtsvorschriften auf das geplante Bauvorhaben an sich anzuwendenden Normen sachlichen Inhalts: Gilt das den ersetzten Genehmigungen zugrunde liegende materielle Recht auch in der Planfeststellung fort, muß also auch hier das geplante Bauvorhaben allen rechtlichen Anforderungen genügen, von denen die Erteilung der „ersetzten“ Genehmigungen usw. abhängig wäre, oder ist die Planfeststellungsbehörde von den nach anderen Gesetzen bestehenden Genehmigungsvorbehalten nicht nur in der Form, sondern auch in der Sache befreit? Die Antwort auf diese Frage bestimmt das Wesen der Konzentrationswirkung und damit die verfassungsrechtliche Problemstellung hinsichtlich der Vereinbarkeit der Konzentrationswirkung mit der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Denn im ersten Fall würde das Konzentrationsprinzip nach außen nur verfahrensrechtliche Wirkungen entfalten. Es ergäbe sich damit die Frage, ob die Vorschriften über die Konzentrationswirkung bloße Verfahrensbestimmungen darstellen. Sollte das zu bejahen sein, wäre zu prüfen, ob dem Bundesgesetzgeber das Recht zum Erlaß von Verfahrensnormen auch auf Gebieten zustehen kann, deren sachlich-rechtliche Gestaltung nicht seiner Kompetenz anvertraut ist¹⁴⁾. Im zweiten Fall dagegen würde die Konzentrationswirkung über die Verfahrensvereinheitlichung hinaus zu einer sachlichen Änderung des den „ersetzten“ Hoheitsakten zugrundeliegenden materiellen Rechts — darunter sind hier und im Folgenden die für die Erteilung der „ersetzten“ Zulassungsakte normierten sachlich-rechtlichen Voraussetzungen zu verstehen — führen. Gegenstand der verfassungsrechtlichen Untersuchung wäre dann die Frage, ob der Bund zu dieser Änderung des außerhalb der Planfeststellung geltenden materiellen Rechts befugt war.

Mit diesen Feststellungen über die Problematik der Konzentrationswirkung ist zugleich der Gang der weiteren Untersuchung bestimmt. Zunächst ist — unter II — das Wesen der Konzentrationswirkung zu klären; dann erst kann diese Wirkung — unter III — auf ihre Vereinbarkeit mit der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz überprüft werden.

II. Das Wesen der Konzentrationswirkung

1. Die Weitergeltung der den „ersetzten“ Zulassungsakten zugrunde liegenden sachlich-rechtlichen Normen

Wie die Darlegungen zur Problematik der Konzentrationswirkung gezeigt haben, liegt der Schlüssel für das rechte Verständnis der Ersetzungswirkung und ihrer Funktion in der Entscheidung darüber, ob die Planfeststellungs-

¹⁴⁾ Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Konzentrationswirkung bei Weitergeltung der den „ersetzten“ Zulassungsakten zugrunde liegenden sachlich-rechtlichen Bestimmungen siehe im einzelnen unten S. 94 ff.

behörde an das den „ersetzten“ Hoheitsakten zugrunde liegende materielle Recht in gleicher Weise gebunden ist wie es die „an sich“ (außerhalb der Planfeststellung) zum Erlaß dieser Hoheitsakte zuständigen Behörden sind, oder nicht. Die weittragenden Konsequenzen, die sich mit dieser Entscheidung für das gesamte Rechtsinstitut der Planfeststellung verbinden, ließen erwarten, daß diese Frage schon längst zu einem zentralen Thema in der Erörterung planfeststellungsrechtlicher Probleme geworden wäre. Erstaunlicherweise ist das jedoch nicht der Fall. Erst in den letzten Jahren hat das Problem der Weitergeltung des den „ersetzten“ Hoheitsakten zugrunde liegenden materiellen Rechtes erhöhte Aktualität gewonnen, vor allem durch die Stellungnahme des Bundes und des Landes Bayern in dem von Bayern betriebenen Normenkontrollverfahren zur Feststellung der Nichtigkeit von einzelnen Bestimmungen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes¹⁵⁾. Der tiefere Grund für diese Tatsache dürfte wohl darin liegen, daß das Institut der Planfeststellung keine klar und einheitlich konzipierte Schöpfung des Gesetzgebers ist, sondern das Ergebnis praktischen Verwaltungshandelns, das durch Rechtsprechung und Gesetzgebung nur nachträglich sanktioniert und übernommen wurde¹⁶⁾. So hat bei der Handhabung der Planfeststellung immer die Suche nach pragmatischen Lösungen das Bedürfnis nach dogmatischer Fixierung überwogen. Als es schließlich in der Weimarer Republik zwischen dem Reich und den Ländern zu grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten über Verständnis und Zulässigkeit der Planfeststellung kam¹⁷⁾, reichte die Zeit bis zur Machtübernahme durch die Nationalsozialisten für eine endgültige Klärung aller Rechtsprobleme der Konzentrationswirkung nicht aus¹⁸⁾. Neben den geänderten verfassungsrechtlichen Grundlagen unserer Rechtsordnung ist es diese Entwicklung, die ein neues Überdenken der Konzentrationswirkung in der Gegenwart erforderlich macht.

a) Die Theorien über die Weitergeltung der Sachnormen

Überblickt man die bisher in Literatur, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis geäußerten Ansichten über die Verbindlichkeit der hinter den „ersetzten“ Hoheitsakten stehenden sachregelnden Normen im Planfeststellungsverfahren, so stellt man fest, daß beide theoretisch denkbaren Lösungsmöglichkeiten auch tatsächlich vertreten werden. Nach der einen Ansicht ist die Planfeststellungsbehörde nicht an die den „ersetzten“ Zulassungsakten zugrunde liegenden sachlichen Regelungen gebunden, nach der zweiten sind dagegen alle rechtlichen Anforderungen zu beachten, von denen sonst die Erteilung der „ersetzten“ Zulassungsakte abhängt.

(1) Die Theorie der Ersetzung

Nach der zuerst genannten Ansicht ist die Planfeststellungsbehörde bei der Beurteilung eines geplanten Straßenbauvorhabens von allen außerhalb der Planfeststellung bestehenden Genehmigungsvorbehalten befreit. Die an

¹⁵⁾ Siehe bereits oben S. 10 und die dortigen Nachweise in Anm. 2.

¹⁶⁾ Siehe oben S. 87.

¹⁷⁾ Vgl. dazu Blümel: Bau PF I S. 167 ff.

¹⁸⁾ Vgl. dazu Deppe: Wirkungen S. 90.

sich nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen weiteren Zulassungsakte werden durch die Planfeststellung nicht in dem Sinn ersetzt, daß der Planfeststellungsbeschluß an ihre Stelle träte, sondern sie fallen ersatzlos weg. Das hinter ihnen stehende materielle Recht wird durch die Vorschriften über die Konzentrationswirkung der Planfeststellung ersetzt. Diese Normen bilden zusammen mit den übrigen Normen des materiellen Fernstraßenbaurechtes, die unbestritten fortgelten¹⁹⁾, den alleinigen rechtlichen Maßstab für die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde. Diese Ansicht wird wegen der materiellen Wirkungen, die sie den Vorschriften über die Planfeststellung zuschreibt, oft als materielle (Planfeststellungs-)Theorie bezeichnet²⁰⁾. Hier soll sie im Hinblick darauf, daß nach ihr die Planfeststellungsvorschriften an die Stelle der hinter den „ersetzen“ Genehmigungen stehenden sachregelnden Normen treten, Theorie der Ersetzung (des den „ersetzen“ Hoheitsakten zugrunde liegenden materiellen Rechts durch die Planfeststellungsvorschriften) genannt werden²¹⁾.

Zu klären bleibt, welche materiell-rechtliche Aussage die Planfeststellungsvorschriften nach dieser Theorie enthalten. Dabei bildet der Wortlaut der gesetzlichen Umschreibung der Konzentrationswirkung keinen Anhaltspunkt für die Existenz einer positiven materiell-rechtlichen Regelung. Das darf jedoch nicht dazu verleiten, vom Wegfall der außerhalb der Planfeststellung bestehenden Genehmigungsvorbehalte nun negativ auf die Unbeachtlichkeit der Interessen zu schließen, deren Schutz die weggefallenen Genehmigungen dienen. Denn eine derartige Schlußfolgerung aus § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG widerspräche dem Wesen des gesamten Rechtsinstituts, das den Ausgleich und nicht den Ausschluß aller vom Plan berührten Interessen bezweckt²²⁾. Das erweist schon die Beteiligung der in ihrem Zuständigkeitsbereich durch die Konzentrationswirkung betroffenen Behörden am Planfeststellungsverfahren²³⁾, die ohne jeden Sinn wäre, wenn die der Zuständigkeit dieser Behörden anvertrauten Interessen in der Planfeststellung von vornherein unbeachtlich wären. Auch in der Regelung des FStrG ist daher dem Sinn nach der bekannte Satz der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung enthalten, nach dem die Planfeststellung über alle von der Plangestaltung berührten Interessen entscheidet²⁴⁾. Für die Rechtsbeziehungen zwischen Straßenbaulasträger und Planbetroffenen ist das in § 17 Abs. 1 S. 3 FStrG sogar ausdrücklich angesprochen. Diesen Satz mit materiellem Gehalt im Sinne der Ersetzungstheorie zu erfüllen, bietet keine Schwierigkeiten. Er enthält nach dieser Theorie die Aussage, daß die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Entscheidung alle von dem geplanten Bau-

¹⁹⁾ Vgl. dazu Blümel: BauPF I S. 198 mit Anm. 255.

²⁰⁾ Soweit ersichtlich, wurde der Begriff der „Planfeststellungstheorie“ erstmals im Antragsschriftsatz Bayerns im Normenkontrollverfahren zur Feststellung der Nichtigkeit der §§ 5 S. 2 und 3, 9 Abs. 1 und 3, 13 Abs. 1 S. 2 und 16 Abs. 2 EKrG — Schriftsatz Bayerns I S. 7 f. — verwendet. Die dort als „materielle Planfeststellungstheorie“ gekennzeichnete Auffassung ist aber nicht mit der Ersetzungstheorie, sondern mit der „Theorie der einheitlichen Fortgeltung“ identisch. Vgl. dazu unten S. 93 f.

²¹⁾ Diese Bezeichnung ist der Benennung „materielle (Planfeststellungs-)Theorie“ vorzuziehen, da auch die Fortgeltungstheorie im materiellen Sinn verstanden werden kann. Vgl. dazu unten S. 94 f. und Anm. 98.

²²⁾ Zur Ausgleichsfunktion der Planfeststellung siehe oben S. 21 ff.

²³⁾ Vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 FStrG.

²⁴⁾ Vgl. dazu oben S. 24.

vorhaben berührten öffentlichen und die gegen Lage und Gestalt der geplanten Straße gerichteten privaten²⁵⁾ Interessen ohne Bindung an das den ersetzten Zulassungsakten zugrunde liegende materielle Recht gegeneinander abzuwägen hat.

Vertreten wird die Theorie der Ersetzung in erster Linie vom Bund. Das ist bei der Schaffung des § 14 WHG klar zum Ausdruck gekommen²⁶⁾. Der Bundesrat hielt diese Bestimmung für überflüssig, da es nicht Aufgabe eines Rahmengesetzes sei, für Einzelfälle Zuständigkeitsvorschriften zu schaffen. Gegen diese Auffassung wandte die Bundesregierung ein, ohne diese Vorschrift sei die Planfeststellungsbehörde nicht gehalten, die materiell-rechtlichen Vorschriften des WHG zu beachten. Es handle sich bei § 14 WHG daher um eine materiell-rechtliche Bestimmung. Gestützt wird diese Ansicht in erster Linie auf den bekannten, mit Gesetzeskraft²⁷⁾ ergangenen Beschluß des Reichsgerichts zur Frage der Anwendbarkeit der §§ 40 ff., 99 des badischen Wassergesetzes²⁸⁾ auf Reichsbahnanlagen im Sinn des § 37 Abs. 2 RBahnG 1930²⁹⁾. In dieser Entscheidung hat das Reichsgericht den Standpunkt vertreten, daß die Landespolizeigesetze auf den Bau und die Veränderung der Planfeststellung unterliegender Reichseisenbahnanlagen nicht anzuwenden seien³⁰⁾, vielmehr das Reich „über alle von der Planfeststellung berührten Landespolizeiinteressen (in weitem Sinn) selbständig zu entscheiden“ habe³¹⁾. Daher seien die angeführten Bestimmungen des badischen Wassergesetzes mit Art. 90 und 94 WRV sowie § 37 RBahnG (sowohl in der Fassung von 1924 als auch in der Neufassung von 1930) unvereinbar, soweit sie sich auf den Bau und die Veränderung von Reichsbahnanlagen bezögen. Nach dem Wortlaut dieser Entscheidung waren also nicht etwa nur die landespolizeilichen Verfahrensvorschriften, sondern global „die Landespolizeigesetze“ unanwendbar auf Bauvorhaben, die der reichsrechtlich geregelten Eisenbahnplanfeststellung nach dem RBahnG unterlagen. Tatsächlich enthielten die §§ 40 ff., 99 des badischen Wassergesetzes auch nicht nur die für den Erlaß der dort geregelten wasserrechtlichen Verleihung und Genehmigung maßgebenden Verfahrensvorschriften, sondern legten auch die materiellen Voraussetzungen fest, unter denen diese Hoheitsakte zu versagen, an einschränkende Bedingungen zu knüpfen oder von der Erfüllung von Auflagen abhängig zu machen waren³²⁾. In Übereinstimmung mit dieser Entscheidung des Reichsgerichts und unter Hinweis auf die Rechtslage während der Geltung der Reichseisenbahngesetze hat auch das BVerwG in seinem Urteil vom 29. 8. 1961³³⁾ festge-

²⁵⁾ Vgl. S. 21 ff.

²⁶⁾ Vgl. zum Folgenden K o l b : WHG S. 95 f.

²⁷⁾ Vgl. § 3 Abs. 3 des Gesetzes zur Ausführung des Artikels 13 Abs. 2 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 8. 4. 1920 (RGBl. I S. 510). Siehe auch D e p p e : Wirkungen S. 90.

²⁸⁾ In der Fassung vom 12. 4. 1913 (Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1913 S. 250).

²⁹⁾ Die Entscheidung ist am ausführlichsten in ZAgrR 19 (1934), 26 ff. zitiert. Weitere Fundstellen bei B l ü m e l : BauPF I S. 178 Anm. 134.

³⁰⁾ ZAgrR 19 (1934), 26 ff. (41 f.).

³¹⁾ aaO S. 42.

³²⁾ Vgl. dazu die Inhaltsangabe der §§ 40 ff., 99 des badischen Wassergesetzes aaO S. 29 ff.

³³⁾ DÖV 1962, 142 ff. (144).

stellt, es sei zweifelsfrei, daß die Schienenwege der Bundesbahn „von Einwirkungen der Landesgesetzgebung eximiert“ seien und als dem Betrieb gewidmete öffentliche Sachen eine bundesrechtlich geregelte Sonderstellung genössen. Dementsprechend beruft sich auch die Deutsche Bundesbahn heute noch auf die angeführte Entscheidung des Reichsgerichts³⁴⁾. Zur Planfeststellung nach dem FStrG hat schließlich K ö h l e r³⁵⁾ ausgeführt, die Planfeststellungsbehörde sei (in ihrem Ermessensrahmen) in der Erwägung frei, ob andere Interessen der Allgemeinheit, die möglicherweise mit dem speziellen Verkehrsinteresse kollidierten, im konkreten Fall hinter das Verkehrsbedürfnis zurücktreten müßten oder irgend eine Berücksichtigung erfahren sollten.

(2) Die Theorie der Fortgeltung

Im Gegensatz zur Ersetzungstheorie steht die Ansicht, die hinter den „ersetzen“ Hoheitsakten stehenden materiellen Normen seien auch innerhalb der Planfeststellung zwingend anzuwendendes Recht. Legt man diese Auffassung zugrunde, dann bleiben die außerhalb der Planfeststellung normierten Genehmigungsvorbehalte bestehen und der materiell-rechtliche Maßstab zur Beurteilung des der Planfeststellung unterliegenden Fernstraßenbauvorhabens wird durch die Planfeststellungsvorschriften sachlich nicht verändert. Nur die an sich erforderlichen Zulassungsakte, die die bestehenden materiellen Genehmigungsvorbehalte außerhalb des Planfeststellungsverfahrens realisieren, werden durch die Planfeststellung ersetzt. Nach dieser Auffassung liegt also kein Wegfall der von der Konzentrationswirkung erfaßten Zulassungsakte vor, sondern diese Hoheitsakte werden von der Planfeststellung tatsächlich in dem Sinne „ersetzt“, daß die Planfeststellung an ihre Stelle tritt. Diese Auffassung soll im Hinblick auf die von ihr vertretene Fortgeltung der materiellen Normen, die über den Erlaß der an sich erforderlichen Zulassungsakte entscheiden, als Theorie der Fortgeltung bezeichnet werden.

Im bayerischen Raum bestimmt die Theorie der Fortgeltung eindeutig das Verständnis der Konzentrationswirkung. So hat der bayerische Gesetzgeber die Vorschrift des Art. 74 BayStrWG, in der die Ersetzungswirkung des fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses gegenüber landesrechtlich vorgeschriebenen Zulassungsakten normiert ist, damit motiviert, daß ohne diese Bestimmung die Planfeststellung nach dem FStrG die nach Landesrecht erforderlichen Hoheitsakte nicht ersetzen könnte, weil damit unzulässigerweise in die Vollzugszuständigkeit des Landes eingegriffen würde. Es habe sich jedoch als zwingend notwendig erwiesen, in der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung auch über Genehmigungen, Erlaubnisse usw. nach Landesgesetzen zu entscheiden³⁶⁾. Übereinstimmend mit dieser Ansicht wird auch in den Kommentaren von S i e d e r - Z e i t l e r³⁷⁾ und Z i m n i o k³⁸⁾ zum BayStrWG die Meinung vertreten, bei der Planfeststellung sei das jeweils für die ersetzten Hoheitsakte bestehende

³⁴⁾ Vgl. (11) Abs. 1, (14) a) Planfeststellungsrichtlinien BBahnG.

³⁵⁾ DVBl. 1963, 618 ff. (620).

³⁶⁾ Amtl. Begr. zu Art. 75 EntwBayStrWG (dem späteren Art. 74 BayStrWG), LT-Beilage 2832 (3. Legislaturperiode).

³⁷⁾ S i e d e r - Z e i t l e r : BayStrWG Art. 36 Rdnr. 11, 13; Art. 38 Rdnr. 8.

³⁸⁾ Z i m n i o k : BayStrWG Art. 38 Erl. 3 a).

materielle Recht anzuwenden. Auch der bayerische Verwaltungsgerichtshof hat sich in seinem Urteil vom 10. 7. 1961³⁹⁾ hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen der Planfeststellung nach §§ 17 f. FStrG für die Theorie der Fortgeltung ausgesprochen und in jüngster Zeit mit Urteil vom 25. 10. 1966⁴⁰⁾ erneut erklärt, es handle sich bei den Planfeststellungsvorschriften (nach § 36 BBahnG) „offensichtlich“ um verfahrensrechtliche Bestimmungen⁴¹⁾.

Die Fortgeltungstheorie hat jedoch keineswegs nur in Bayern Verbreitung gefunden. Auf Bundesebene bekennt sich zu ihr K o d a l, wenn er feststellt, der Planfeststellungsbeschluß (nach §§ 17 f. FStrG) habe auch die Bedeutung jener Hoheitsakte, an deren Stelle er trete, „entsprechend den Gesetzen, in denen diese Hoheitsakte begründet sind“⁴²⁾. Auch D e p p e vertritt zu den Rechtswirkungen der Planfeststellung nach dem FStrG und dem BBahnG die Ansicht, die Konzentrationswirkung begründe nicht etwa die Befugnis der Planfeststellungsbehörde, die Entscheidung materiell ausschließlich nach ihrem Ermessen zu treffen. Die Planfeststellung habe vielmehr nur verfahrensrechtlichen Charakter und die Planfeststellungsbehörde sei an das bestehende materielle Recht gebunden⁴³⁾. D e p p e stützt sich dabei auf die gleiche Ansicht von F r i t s c h⁴⁴⁾ zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung in der Weimarer Zeit. M a r s c h a l l hat sich bereits in einem 1950 erschienenen Aufsatz über das Planfeststellungsrecht der Bundesbahn eindeutig zu dieser Auffassung bekannt⁴⁵⁾ und an ihr auch in seinem Kommentar zum FStrG festgehalten⁴⁶⁾. Erstaunen weckt schließlich angesichts der gegenteiligen Auffassung der Bundesregierung⁴⁷⁾ die Tatsache, daß auch die Planfeststellungsrichtlinien FStrG sich ausdrücklich für die Fortgeltungstheorie aussprechen. Nach Nr. 11 S. 2 dieser Richtlinien ist „das jeweilige materielle Recht, das für die einzelnen Genehmigungen usw. und für die öffentlich-rechtlichen Beziehungen besteht,... bei der Planfeststellung zu beachten“.

b) Die Entscheidung für die Fortgeltungstheorie

(1) Die Doppeldeutigkeit der gesetzlichen Aussage über die Konzentrationswirkung im FStrG und im BBahnG

Soweit sich die vorhandenen Stellungnahmen zum Wesen der Konzentrationswirkung nicht auf die bloße Parteinahme im Sinn der einen oder anderen der genannten Theorien beschränken, sondern sich mit beiden Auffassungen auseinandersetzen, wird teilweise versucht, die getroffene

³⁹⁾ VerwRSpr. 16, 469 ff. (480 f.).

⁴⁰⁾ BayVBl. 1966, 170 f. (170).

⁴¹⁾ Von der behaupteten „Offensichtlichkeit“ kann angesichts der Kontroverse um das richtige Verständnis der Konzentrationswirkung freilich keine Rede sein. Die zur Begründung herangezogenen Entscheidungen des RG vom 17. 12. 1932 und des BVerwG vom 29. 8. 1961 sprechen im Gegenteil eher für die Ersetzungstheorie. Vgl. dazu oben S. 77 f.

⁴²⁾ K o d a l : StrR S. 113.

⁴³⁾ D e p p e : Wirkungen S. 25 f.

⁴⁴⁾ F r i t s c h : EisenbR S. 100.

⁴⁵⁾ DÖV 1950, 673 ff. (676).

⁴⁶⁾ M a r s c h a l l : FStrG § 17 Rdnr. 5 (S. 489).

⁴⁷⁾ Vgl. dazu oben S. 77.

Entscheidung durch den Wortlaut der gesetzlichen Aussage über die Konzentrationswirkung zu stützen. So will etwa Salzwedel nach dem Bericht über das 111. Kolloquium über Fragen des Rechts der Wasserwirtschaft⁴⁸⁾ aus dem Wortlaut des § 36 Abs. 1 S. 2 BBahnG — „Die Planfeststellung umfaßt die Entscheidung über alle von der Planfeststellung betroffenen Interessen“ — die Geltung der Ersetzungstheorie im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nach dem BBahnG herleiten⁴⁹⁾. Dagegen läßt nach seiner Ansicht der Wortlaut des § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG keine eindeutigen Schlüsse zu. Die Formulierung: „Die Planfeststellung ersetzt alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen ...“ könne sowohl im Sinne der Ersetzungs- wie auch der Fortgeltungstheorie ausgedeutet werden⁵⁰⁾.

Könnte man diesen beiden Feststellungen zustimmen, dann müßte nach dem Willen des Gesetzgebers auch § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG als klare Entscheidung für die Ersetzungstheorie gewertet werden. Denn aus den Materialien zum FStrG geht hervor, daß die Planfeststellungsvorschriften dieses Gesetzes trotz des unterschiedlichen Wortlauts im Verständnis der Planfeststellung nicht von den Regelungen in den Reichseisenbahn- und Reichsautobahngesetzen abweichen wollten, auf denen auch § 36 BBahnG beruht. Wenn die amtliche Begründung zum Entwurf des FStrG den Hinweis enthält, die im Vergleich zu den bisherigen einschlägigen Bestimmungen erstmals eingehenderen Planfeststellungsvorschriften seien aus der Praxis der Planfeststellung entwickelt worden⁵¹⁾, dann wird deutlich, daß der Unterschied im Wortlaut der Planfeststellungsvorschriften des FStrG und des BBahnG, soweit sie die Konzentrationswirkung als das Herzstück der Planfeststellung betreffen, nicht auf ein gewandeltes Verständnis des Rechtsinstitutes, sondern gerade im Gegenteil auf das Bestreben zurückzuführen sind, die bereits vorgefundene, aber nur unvollkommen normierte Regelung der Planfeststellung im FStrG eingehender gesetzlich zu untermauern. Spräche daher § 36 Abs. 1 S. 2 BBahnG klar für die Ersetzungstheorie, dann müßte diese Theorie auch der fernstraßenrechtlichen Regelung zugrunde gelegt werden⁵²⁾.

Aus dem Wortlaut des § 36 Abs. 1 S. 2 BBahnG läßt sich jedoch ebensowenig eine Entscheidung zwischen Ersetzungs- und Fortgeltungstheorie ablesen wie aus der Formulierung des § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG. Denn die Feststellung, die Planfeststellung entscheide über alle von ihr berührten Interessen, enthält nur eine Aussage über den Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses und damit den Umfang der Entscheidungszuständigkeit der Planfeststellungsbehörde. Sie sagt aber nichts über den Maßstab aus, an dem sich diese Entscheidung zu orientieren hat. Ob die Planfeststellungsbehörde die materiellen Anforderungen berücksichtigen muß, die beim Erlaß der von der Konzentrationswirkung erfaßten Zulassungsakte zu beachten sind, oder ob sie frei von diesen sachlich-rechtlichen Festlegungen entscheiden kann,

48) ZfW 1965/1966 (1965), S. 92 ff.

49) aaO S. 94.

50) aaO S. 95 f.

51) Siehe oben S. 72 mit Anm. 7.

52) Vgl. zur Inhaltsgleichheit beider Regelungen oben S. 76.

wird auch durch die Formulierung des § 36 Abs. 1 S. 2 BBahnG nicht geklärt. Nur so ist im übrigen die Tatsache verständlich, daß auch die Konzentrationswirkung der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung bis heute sowohl in dem einen wie auch in dem anderen Sinne ausgelegt wird ⁵³⁾.

Weder aus der gesetzlichen Umschreibung der Konzentrationswirkung im BBahnG und im FStrG noch aus den Formulierungsunterschieden zwischen beiden Regelungen lassen sich daher Argumente für eine der beiden Theorien über das Schicksal des den ersetzten Genehmigungen zugrunde liegenden materiellen Rechts in der Planfeststellung ableiten. Nach dem Wortlaut dieser Vorschriften kann die Konzentrationswirkung vielmehr sowohl im Sinne der Ersetzungs- als auch der Fortgeltungstheorie verstanden werden.

(2) Die Unvereinbarkeit der Ersetzungstheorie mit dem verfassungsrechtlichen Erfordernis spezifizierter Eingriffsermächtigung

Mit der Feststellung, daß die Vorschriften über die Konzentrationswirkung im Sinn beider Theorien ausgelegt werden können, verbindet sich die Frage nach den maßgebenden Auslegungskriterien. Die Kontinuität der geschichtlichen Entwicklung des Rechtsinstitutes Planfeststellung legt dabei den Gedanken nahe, die Entscheidung zwischen Ersetzungs- und Fortgeltungstheorie vom historischen Verständnis der Konzentrationswirkung abhängig zu machen. Allein, bereits die Übersicht über die Anhängerschaft beider Theorien hat gezeigt, daß auch in der Vergangenheit keine einhellige Auffassung über die Weitergeltung des hinter den „ersetzten“ Hoheitsakten stehenden materiellen Rechts bestanden hat. Darüber hinaus wurde schon darauf hingewiesen, daß die den Theorien zugrunde liegende Streitfrage in voller Schärfe erst in den letzten Jahren erkannt worden ist, den Aussagen der Vergangenheit also das klare Bewußtsein der hinter ihnen stehenden Problematik fehlt. Die aktuelle Streitfrage der Weimarer Zeit war die Verwaltungszuständigkeit der Länder hinsichtlich reichsrechtlicher Planfeststellung unterliegender Anlagen, nicht der von der Planfeststellungsbehörde beim Erlass des Planfeststellungsbeschlusses zu beachtende sachlich-rechtliche Entscheidungsmaßstab ⁵⁴⁾.

Angesichts dieser Sachlage erscheint es angezeigt, sich der Feststellung zu erinnern, daß unter dem Verfassungssystem des Bonner Grundgesetzes Verwaltungsrecht als „konkretisiertes Verfassungsrecht“ verstanden werden muß. Über allem historischen und teleologischen Eigengewicht verwaltungsrechtlicher Regelungen steht die Abhängigkeit des Verwaltungsrechts von der verfassungsmäßigen Ordnung. Daraus geht hervor, daß die Entscheidung zwischen Ersetzungs- und Fortgeltungstheorie nur dann vom tradierten Verständnis der Planfeststellung her erfolgen kann, wenn sich die Planfeststellung nach beiden Theorien in die übergeordnete verfassungsrechtliche Ordnung einfügt. Im Folgenden sollen daher Ersetzungs- und Fortgeltungstheorie auf ihre Verfassungskonformität untersucht werden.

⁵³⁾ Vgl. dazu S. 77 f., 79.

⁵⁴⁾ Ein bezeichnendes Beispiel dafür ist der dem Beschluß des RG vom 17. 12. 1932 ZAgrR 19 (1934), 26 ff. zugrunde liegende Streit zwischen dem Deutschen Reich und dem Land Baden.

Dabei ist von der Aufgabe der Planfeststellung auszugehen, die unbestritten darin liegt, Lage und Gestalt eines feststellungspflichtigen Bauvorhabens gegenüber allen Betroffenen rechtsverbindlich festzulegen und die abschließende Einordnung des Vorhabens in die öffentlich-rechtliche Umwelt vorzunehmen. Die Planfeststellung entscheidet über alle von der geplanten Anlage berührten Interessen der Allgemeinheit, gestaltet die öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Anlagenträger und den durch den Plan Betroffenen und schließt gegen das Bauvorhaben an sich und seine Ausgestaltung gerichtete privatrechtliche Ansprüche aus⁵⁵⁾. Damit ist der Planfeststellungsbeschluß in zweifacher Hinsicht als Eingriffsakt charakterisiert. Er greift einmal in bestehende Allgemeininteressen ein, indem er einen Ausgleich zwischen den straßenbaulichen und den anderweitigen von dem Bauvorhaben berührten Interessen der Allgemeinheit herbeiführt. Zugleich greift er aber auch in die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtspositionen der Eigentümer und Nutzungsberechtigten der benötigten Grundstücke und der Nachbarn der geplanten Anlage ein. Er enthält ihnen gegenüber die verbindliche Zulassung der geplanten Anlage, legt im Weg der Anlagengestaltung das zur Planverwirklichung benötigte Gelände fest und schließt alle Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegen die vorgesehene Lage und Gestalt der Anlage aus. Infolge dieser Wirkungen stellt der Planfeststellungsbeschluß ungeachtet der Tatsache, daß ihm keine unmittelbare enteignende Wirkung gegenüber den Eigentümern des zur Anlagenerrichtung erforderlichen Geländes zukommt, einen Eingriff in das Eigentum des genannten Personenkreises dar. Die Planfeststellungsvorschriften sind somit als Rechtsnormen anzusprechen, die die Verwaltung zu Einzelakt-Eingriffen in die Individualsphäre der Rechtsunterworfenen ermächtigen.

Derartige Ermächtigungsnormen sind nach der Verfassungsordnung des Bonner Grundgesetzes nicht unbeschränkt zulässig. Ausgehend von der Rechtsprechung des bayerischen Verfassungsgerichtshofes und des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁶⁾ hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher Normen von der Erfüllung bestimmter Anforderungen abhängig gemacht. Danach fordert die rechtsstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, daß Ermächtigungen der Exekutive zur Vornahme belastender Verwaltungsakte durch das ermächtigende Gesetz „nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sind, so daß die Eingriffe meßbar und in gewissem Umfang für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar werden“⁵⁷⁾. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für gesetzliche Tatbestände, auf Grund deren Leistungen von den Rechtsunterworfenen beansprucht werden können, sondern auch dann, wenn zwar keine Leistungen zu erbringen sind, der betroffene Staatsbürger aber Eingriffe in seine Rechtssphäre hinnehmen muß⁵⁸⁾.

55) Vgl. dazu oben S. 39 ff.

56) Vgl. dazu J e s c h : Gesetz und Verwaltung S. 218 f.

57) BVerfG, Beschluß vom 12. 11. 1958, BVerfGE 8, 274 ff. (325); BayVfGH, Entscheidung vom 27. 11. 1948, BayVGHE n. F. 1, II. Teil, 81 ff. (91); BVerwG, Urteil vom 20. 5. 1955, BVerwGE 2, 114 ff. (116 f.); st.Rspr.

58) BayVfGH, Entscheidung vom 27. 11. 1954, BayVGHE n. F. 7, II. Teil, 113 ff. (119 f.).

Die Forderung nach Meßbarkeit und Vorausschbarkeit belastender Verwaltungseingriffe leitet sich in erster Linie aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ab. Dieser Grundsatz verlangt, daß das ermächtigende Gesetz selbst die Befugnisse der Eingriffsverwaltung normiert und sich nicht auf eine lediglich formelle rechtssatzmäßige Bindung der Exekutive beschränkt⁵⁹⁾. Denn der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung würde seinen verfassungspolitischen Sinn verlieren und „seine Funktion, Freiheit und Eigentum des Bürgers vor staatlichen Willkürakten zu schützen“, überall dort einbüßen, wo nicht das Gesetz die Eingriffsbefugnisse der Verwaltung inhaltlich festlegt⁶⁰⁾. Der Schutz vor Rechtsunsicherheit und ungleicher rechtlicher Behandlung gebietet somit die inhaltliche Begrenzung gesetzlicher Eingriffsermächtigungen.

Die Notwendigkeit spezifizierter Ermächtigungsnormen für die Eingriffsverwaltung ergibt sich weiter aus Art. 19 Abs. 4 GG⁶¹⁾. Der dort garantierte lückenlose gerichtliche Schutz gegen Verletzungen der Rechtssphäre des einzelnen durch Eingriffe der öffentlichen Gewalt kann von den Gerichten nur dann wirksam gewährleistet werden, wenn die Anwendung der Ermächtigungsnormen durch die Eingriffsverwaltung vom Richter auch wirklich nachgeprüft werden kann. Das ist aber nur möglich, wenn das Gesetz die Befugnisse der Exekutive inhaltlich umschreibt und die Eingriffe in die Rechtssphäre des Staatsbürgers nicht in ein „praktisch unüberprüfbares Ermessen“ der Verwaltungsbehörden stellt. Andernfalls würde zwar die Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns theoretisch bestehen bleiben, eine wirksame gerichtliche Kontrolle aber am Fehlen fester Maßstäbe zur Konkretisierung der Ermächtigung scheitern⁶²⁾.

Schließlich wäre nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auch das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt, wenn die Ermächtigungsnorm die Vollmachten der Exekutive nicht hinreichend bestimmte. Denn dann würde die Verwaltung nicht mehr nach den Richtlinien des Gesetzgebers handeln, sondern an dessen Stelle entscheiden. Das aber verstieße gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung⁶³⁾.

Überprüft man die Vorschriften über die Konzentrationswirkung der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung darauf, ob sie dem Erfordernis der Meßbarkeit und Berechenbarkeit belastender Verwaltungsakte genügen, so lassen sich folgende Feststellungen treffen:

Nach der Fortgeltungstheorie bestehen keine rechtsstaatlichen Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Konzentrationswirkung. Nach dieser Theorie gelten die den „ersetzen“ Zulassungsakten zugrunde liegenden materiellen Normen inhaltlich auch in der Planfeststellung fort. Der gleiche Schutz, den das beim Erlaß der einzelnen Genehmigungen usw. zu beach-

59) BVerfG, Beschluß vom 10. 10. 1961, BVerfGE 13, 153 ff. (160); BVerwG, Urteil vom 20. 5. 1955, BVerwGE 2, 114 ff. (116 f.); J e s c h : Gesetz und Verwaltung S. 222.

60) BVerwG, Urteil vom 20. 5. 1955, BVerwGE 2, 114 ff. (116 f.).

61) BVerfG, Beschluß vom 10. 10. 1961, BVerfGE 13, 153 ff. (160), BVerfG, Beschluß vom 12. 11. 1958, BVerfGE 8, 274 ff. (326) m. Nachw.; sehr dezidiert auch J e s c h : Gesetz und Verwaltung S. 224 ff.

62) J e s c h : Gesetz und Verwaltung S. 224.

63) BVerfG, Beschluß vom 12. 11. 1958, BVerfGE 8, 274 ff. (325) m. w. Nachw.

tende sachliche Recht der von der Genehmigung betroffenen Nachbarschaft (und eventuellen sonstigen Betroffenen) gewährt, besteht auch in der Planfeststellung. Soweit daher die Ermächtigungen der Verwaltung zum Erlaß der „an sich“ erforderlichen Hoheitsakte den Anforderungen der Meßbarkeit und Berechenbarkeit entsprechen, können auch gegen die Konzentrationswirkung der Planfeststellung keine Bedenken geltend gemacht werden.

Anders ist dagegen die Lage, wenn man die Konzentrationswirkung im Sinne der Ersetzungstheorie versteht. Mit dem Wegfall der Bindung der Verwaltung an das hinter den ersetzten Hoheitsakten stehende sachliche Recht entfallen hier auch die in anderen Rechtsvorschriften zum Schutz der Betroffenen normierten Ermächtigungsschranken. Die gesetzliche Bindung der Planfeststellungsbehörde ist auf die Beachtung der Planfeststellungsvorschriften und des übrigen materiellen Fernstraßenbaurechts beschränkt. Es wurde jedoch bereits darauf hingewiesen, daß diese Freistellung der Planfeststellungsbehörde von den Schranken des den „ersetzten“ Hoheitsakten zugrunde liegenden materiellen Rechts nicht die prinzipielle Unbeachtlichkeit der Interessen bedeutet, deren Schutz das „ersetzte“ materielle Recht außerhalb der Planfeststellung dient ⁶⁴⁾. Das widerspräche nicht nur dem Wesen der Planfeststellung als eines Instruments des Interessenausgleichs. Darüber hinaus wäre die unbedingte a priori normierte Unbeachtlichkeit dieser Interessen auch unvereinbar mit dem Gleichheitssatz, der zwar im konkreten Einzelfall ein Zurückdrängen der durch den Plan in Mitleidenschaft gezogenen Interessen hinter das öffentliche Interesse am Fernstraßenbau durchaus zuläßt, aber doch die Berücksichtigung der beeinträchtigten Interessen bei der Entscheidung verlangt. Damit steht einerseits der Wegfall der zum Schutz der Allgemeinheit und der Einzelbetroffenen in anderen Rechtsvorschriften normierten Ermächtigungsschranken, andererseits die Beachtlichkeit der sonst dem Schutz besonderer Genehmigungserfordernisse anvertrauten Interessen fest. Es erhebt sich die Frage, an welchen Maßstäben sich unter diesen Umständen die Eingriffsbefugnis der Planfeststellungsbehörde in diese Interessen orientieren soll.

Den Planfeststellungsvorschriften selbst können derartige Maßstäbe nicht entnommen werden. Zwar ist in der gesetzlichen Verankerung der Konzentrationswirkung dem Sinn nach der traditionelle Satz des Eisenbahnrechts enthalten, daß die Planfeststellung über alle von ihr berührten Interessen entscheidet. Es wurde aber bereits darauf hingewiesen, daß sich die Aussage dieses Satzes darauf beschränkt, das Recht und die Pflicht der Planfeststellungsbehörde zur Abwägung aller durch das Bauvorhaben berührten Interessen festzustellen ⁶⁵⁾. Materielle Grundsätze als Ersatz für die außerhalb der Planfeststellung zum Schutz der berührten Interessen bestehenden sachlichen Genehmigungsvorbehalte enthalten die Planfeststellungsvorschriften dagegen nicht. Diese Feststellung kann nicht etwa mit dem Hinweis auf § 17 Abs. 4 FStrG entkräftet werden. Zwar ist zuzugeben, daß durch diese Bestimmung, nach der dem Träger der Straßenbaulast die Errichtung und die Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen sind, „die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten

⁶⁴⁾ Siehe oben S. 76.

⁶⁵⁾ Siehe oben S. 76.

Grundstücke gegen Gefahren und Nachteile notwendig sind“, der Entscheidungsbefugnis der Planfeststellungsbehörde Schranken gesetzt sind. Diese Schranken legen aber nur die Pflicht fest, die anlagebedingten Beeinträchtigungen des Allgemeinwohls und Schädigungen Dritter durch die Anlage so gering wie möglich zu halten⁶⁶⁾. Sie stellen dagegen keinen Maßstab für die Zulassung des Bauvorhaben an sich auf, also für die Entscheidung, ob und wie weit ein bestimmtes Straßenbauvorhaben denn überhaupt in die Rechtssphäre der Planbetroffenen eingreifen darf. Diese Entscheidung der Planfeststellungsbehörde wird durch die Planfeststellungsvorschriften keinen gesetzlichen Schranken unterworfen.

Inhalt und Grenzen der Entscheidungsbefugnis der Planfeststellungsbehörde richten sich jedoch nicht allein nach den Planfeststellungsvorschriften. Es wurde bereits festgestellt, daß auch nach der Ersetzungstheorie beim Erlaß des fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses die sachlich-rechtlichen Bestimmungen des FStrG zu beachten sind⁶⁷⁾. Für den Umfang der gesetzlichen Ermächtigung der Planfeststellungsbehörde ist also die Gesamtheit der (materiellen) Normen des FStrG maßgebend. Wenn dieser Normenbestand die Entscheidungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde so einengt, daß den Anforderungen der Meßbarkeit und Berechenbarkeit genügt wird, dann können gegen die Ersetzungstheorie ebenso wenig rechtsstaatliche Bedenken geltend gemacht werden wie gegen die Fortgeltungstheorie. Es ist also zu prüfen, ob die Planfeststellungsbestimmungen in Verbindung mit den übrigen Vorschriften des FStrG den rechtsstaatlichen Anforderungen des Grundgesetzes entsprechen.

Dabei muß berücksichtigt werden, daß es Bereiche hoheitlichen Verwaltungshandelns gibt, die sich schon von der Natur des zu regelnden Gegenstandes her exakter normativer Determinierung entziehen. In diesem Bereich ergibt sich naturnotwendig eine gewisse „Diffusität“ der gesetzlichen Ermächtigungsbestimmung⁶⁸⁾. So ist gerade die Planungsentscheidung über die Streckenführung und technische Ausgestaltung von Straßen ein viel zu komplexer und von zu zahlreichen örtlichen Gegebenheiten abhängiger Vorgang, als daß hier eine exakte normative Festlegung der notwendigen Verwaltungsentscheidungen möglich wäre. Es hieße aber auch den Sinn des Gesetzmäßigkeitsgrundsatzes verkennen, wollte man aus ihm die Forderung nach so weitgehender gesetzlicher Fixierung von Eingriffsermächtigungen ableiten. Darin läge im Gegenteil eine unzulässige Einschnürung der Exekutive, der unter diesen Umständen jede Entscheidungsbefugnis genommen wäre. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Einräumung von Ermessensfreiheit sind vielmehr auch im Rechtsstaat legitime Mittel zur gesetzlichen Bestimmung von Verwaltungsbefugnissen⁶⁹⁾. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verlangen lediglich, daß auch im Bereich des Verwaltungsermessens die gesetzliche Ermächtigung erkennen läßt, wie weit gegebenenfalls in den Rechtskreis des einzelnen eingegriffen werden

⁶⁶⁾ Vgl. zu dieser Funktion des § 17 Abs. 4 FStrG *Marschall*: FStrG § 17 Rdnr. 5 (S. 491 f.).

⁶⁷⁾ Siehe oben S. 76 mit Anm. 19.

⁶⁸⁾ Vgl. dazu *Herzog*: Gesetzgeber und Verwaltung VVDStRL Heft 24 (1966) S. 183 ff. (191 f.).

⁶⁹⁾ BVerwG, Urteil vom 18. 8. 1960 BVerwGE 11, 95 ff. (96).

darf⁷⁰⁾, daß also die Ermächtigungsnorm die Grenzen des Exekutivermessens absteckt⁷¹⁾. Nur „vage Generalklauseln“, die der Verwaltung in bestimmten Sachbereichen vollständige Ermessensfreiheit einräumen, sind mit der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes unvereinbar⁷²⁾.

Entsprechend diesen Überlegungen besteht gegen die gesetzliche Regelung des FStrG kein Einwand, soweit dieses Gesetz der Planfeststellungsbehörde die Ermessensentscheidung über die Zulassung und Gestaltung feststellungspflichtiger Bauvorhaben überträgt und dieses Ermessen an Richtlinien bindet, die eine dem Gesetzmäßigkeitsprinzip genügende Meßbarkeit der behördlichen Entscheidung gewährleisten. Ein Überblick über die Bestimmungen des FStrG zeigt jedoch, daß dieses Gesetz eine materielle Entscheidungsgrundlage nur für die straßenbauliche Beurteilung von Bauvorhaben enthält. So ergibt sich etwa aus § 3 Abs. 1 S. 2 FStrG, daß sich der Umfang der Baumaßnahmen am regelmäßigen Verkehrsbedürfnis orientieren muß, aus § 7 Abs. 1 und 2 FStrG, daß Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs das Leitbild der Gestaltung sein sollen⁷³⁾. Die Rechtsprechung hat sich wiederholt mit der Frage befaßt, ob die Ermächtigung der Planfeststellungsbehörde in diesem straßenbaulichen „Kernbereich“ der Planfeststellung den rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht, und hat diese Frage bejaht, wobei dahingestellt bleiben kann, ob es dazu neben den materiellen Normen des FStrG der ergänzenden Heranziehung des allgemeinen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck bedarf⁷⁴⁾. Damit ist jedoch nur die Verfassungskonformität der Planfeststellung als einer rein straßenbaurechtlichen Genehmigung festgestellt⁷⁵⁾. Die Besonderheit der Planfeststellung liegt aber darin, daß sie sich gerade nicht auf die Entscheidung unter straßenbaurechtlichen Gesichtspunkten beschränkt, sondern mittels der Konzentrationswirkung die Entscheidung über die Zulässigkeit der geplanten Anlage auch von allen anderen Sachbereichen her vornimmt, in denen sich das Bauvorhaben auf die Allgemeinheit und die Umwelt auswirkt. So werden durch ein Straßenbauvorhaben etwa auch Belange der Wasserwirtschaft, des Fernmeldewesens, des Naturschutzes, der Energieversorgung und vor allem Interessen der Allgemeinheit und der Nachbarschaft im Bereich des Bauordnungsrechtes berührt. Außerhalb der Planfeststellung sind die Allgemein- und Einzelinteressen in diesen Bereichen durch zahlreiche sachliche Genehmigungsvorbehalte geschützt. Fallen diese Genehmigungsvorbehalte in der Planfeststellung weg, so müßte das FStrG einen ausreichenden Ersatz für sie enthalten, wenn die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde auch von diesen Sachbereichen her gesehen meßbar und voraussehbar sein sollte.

Derartige „Ersatzbestimmungen“ enthält das FStrG jedoch nicht. Die einzige Vorschrift, die dafür überhaupt in Betracht kommen könnte, ist § 4 FStrG. Nach dieser Bestimmung hat der Träger der Straßenbaulast selbst dafür zu einzustehen, daß seine Bauten den Anforderungen der Sicherheit

⁷⁰⁾ Mayer: Opportunitätsprinzip S. 38 f.

⁷¹⁾ BVerfG, Beschluß vom 8. 1. 1959, BVerfGE 9, 83 f. (87); Maunz-Dürig: GG Art. 20 Rdnr. 91.

⁷²⁾ BVerfG, Beschluß vom 10. 10. 1961, BVerfGE 13, 153 ff. (160).

⁷³⁾ Vgl. dazu VGH Mannheim, Urteil vom 15. 6. 1964, DVBl. 1965, 607 f. (608).

⁷⁴⁾ Vgl. dazu VGH Mannheim aaO mit weiteren Nachweisen.

⁷⁵⁾ Vgl. auch VGH Mannheim aaO, der betont, daß § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG auch dann rechtswirksam ist, wenn § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG ungültig sein sollten.

und Ordnung genügen; behördlicher Genehmigungen, Erlaubnisse und Abnahmen durch andere als die Straßenbehörden bedarf er danach nicht. Tatsächlich wird diese Vorschrift weitgehend so verstanden, als stelle sie die Straßenbaubehörden von den materiellen und formellen Normen des Bauordnungsrechtes frei ⁷⁶⁾. Die Konkretisierung der materiellen Sicherheitsanforderungen, denen Fernstraßenbauten genügen müssen, ist nach dieser Ansicht im jeweiligen Einzelfall den Straßenbaubehörden überlassen ⁷⁷⁾. In dieser Bedeutung wäre § 4 FStrG jedoch selbst mit der rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unvereinbar, weil er die Eingriffsbefugnisse in das Eigentum der von einem Bauvorhaben berührten Nachbarschaft nicht hinreichend spezifiziert. K o d a l, einer der Verfechter der These, § 4 FStrG ersetze das materielle Bauordnungsrecht der Länder, gesteht selbst zu, die Vorschrift bedeute keine Freistellung des Straßenbaulastträgers von der Pflicht zur Rücksichtnahme auf das öffentliche Wohl und die Nachbarschaft, „soweit deren Schutz Aufgabe des Bauordnungsrechtes ist“ ⁷⁸⁾. Aber wie weit der Nachbarschutz Aufgabe des Bauordnungsrechtes ist und in welchem Umfang ein Bauvorhaben in die Belange des Nachbarn eingreifen darf, bestimmt sich eben allein nach den materiellen Vorschriften der Bauordnungen. § 4 FStrG enthält darüber keine Aussage. Nur die Anwendung des materiellen Bauordnungsrechtes auch auf Fernstraßenbauten gewährleistet daher im Sachbereich der Bauordnung die Meßbarkeit und Voraussehbarkeit staatlicher Eingriffe in nachbarliche Rechte. Auf diese Erkenntnis dürfte es zurückzuführen sein, daß in den Planfeststellungsrichtlinien FStrG die Auffassung vertreten wird, § 4 FStrG betreffe nur die technische Sicherheit, nicht aber die rechtlichen Beziehungen des Trägers der Straßenbaulast zur Umwelt, und verpflichte den Straßenbaulastträger zur Einhaltung der materiellen sicherheitsrechtlichen Vorschriften ⁷⁹⁾. In der Tat wird bei verfassungskonformer Auslegung des § 4 FStrG der einzige Sinn dieser Bestimmung darin gesehen werden können, daß sie den Straßenbaulastträger wegen seiner straßenbautechnischen Spezialkenntnisse ⁸⁰⁾ von nur intern gegenüber dem Bauunternehmer vorgesehenen Überwachungsakten der allgemeinen Bauaufsichtsbehörden freistellt ⁸¹⁾ und ihm insofern die Bauausführung und Bauüberwachung in

⁷⁶⁾ So z. B. K o d a l : StrR S. 113 f., M a r s c h a l l : FStrG § 4 Rdnr. 3.

⁷⁷⁾ K o d a l : StrR S. 113.

⁷⁸⁾ K o d a l aaO.

⁷⁹⁾ Nr. 12 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 Planfeststellungsrichtlinien FStrG.

⁸⁰⁾ Zu dieser Motivation der Vorschrift vgl. M a r s c h a l l : FStrG § 4 Rdnr. 1.

⁸¹⁾ Die Annahme, daß der Straßenbaulastträger zwar an das materielle Bauordnungsrecht gebunden, aber nach § 4 S. 2 FStrG vom Erfordernis der Baugenehmigung befreit sein könnte, scheitert an § 17 Abs. 2 FStrG. Zwar ist M a r s c h a l l : FStrG § 4 Rdnr. 3 (S. 176) zuzugeben, daß die Nachbarn im allgemeinen ihre Rechte im Planfeststellungsverfahren geltend machen können. Das Wort „besonders“ in § 17 Abs. 2 S. 2 FStrG läßt jedoch erkennen, daß auch Fälle denkbar sind, in denen die Planfeststellung unterbleibt, obwohl ein Nachbar sich durch das geplante Bauvorhaben in seinen im materiellen Bauordnungsrecht verankerten Rechten verletzt glaubt. Da § 4 S. 2 FStrG den Straßenbaulastträger aber unabhängig vom Planfeststellungserfordernis von Genehmigungen, Erlaubnissen und Abnahmen durch andere als die Straßenbaubehörden freistellt, müßte auch in diesen Fällen keine von den Nachbarn anfechtbare Baugenehmigung ergehen. Damit wäre § 4 S. 2 FStrG ebenso wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz grundgesetzwidrig wie die Verordnung über die baupolizeiliche Behandlung von öffentlichen Bauten vom 20. 11. 1938 (RGBl. I S. 1677). Siehe dazu O b e r m a y e r DVBl. 1958, 419 ff. (421).

alleiniger Verantwortung überträgt. Damit enthält das FStrG also auch unter dem Gesichtspunkt des Nachbarschutzes im Bauordnungsrecht keine materiellen Schranken für die Planfeststellungsbehörde.

Die Planfeststellungsbehörde hat somit zwar bei der Beurteilung des festzustellenden Anlagenplanes auch alle Interessen zu beachten, deren Schutz das den „ersetzten“ Hoheitsakten zugrunde liegende materielle Recht dient. Die in diesem materiellen Recht enthaltenen Eingriffsschranken gelten aber nach der Ersetzungstheorie in der Planfeststellung nicht fort. Sie werden auch nicht durch andere sachliche Ermächtigungsschranken im FStrG ersetzt. Damit ermächtigt das FStrG zwar die Planfeststellungsbehörde durch die Vorschriften über die Konzentrationswirkung zu einer umfassenden rechtlichen Sachentscheidung, enthält aber eine verfassungsrechtlicher Prüfung standhaltende Spezifizierung dieser Ermächtigung nur für den „Kernbereich“ der Planfeststellung, die Beurteilung des geplanten Vorhabens nach straßenbaurechtlichen Gesichtspunkten. Ist aber die straßenbaurechtliche Zulässigkeit des Vorhabens erst einmal gegeben, dann läge nach der Ersetzungstheorie die Entscheidung, ob und inwieweit die Planfeststellung in die „an sich“ durch andere Genehmigungsvorbehalte geschützten Rechtspositionen Planbetroffener eingreifen darf, völlig im Ermessen der Planfeststellungsbehörde. Hinsichtlich dieser „außerstraßenrechtlichen“ Aspekte des Vorhabens trifft daher die Ansicht von D e p p e ⁸²⁾ durchaus zu, der die Alternative zur Fortgeltung des hinter den ersetzten Hoheitsakten stehenden materiellen Rechtes darin sieht, daß die Planfeststellungsbehörde „ausschließlich“ nach ihrem Ermessen entscheidet. Von der am Verkehrserfordernis orientierten straßenbau-fachlichen Beurteilung abgesehen ist die Planfeststellungsbehörde nach der Ersetzungstheorie bei ihrer Entscheidung keinen gesetzlichen Ermächtigungsschranken unterworfen ⁸³⁾.

Die Planfeststellung würde daher hinsichtlich ihrer Konzentrationswirkung nach der Ersetzungstheorie auf einer so unspezifizierten Eingriffsermächtigung beruhen, daß dem verfassungsrechtlichen Erfordernis der Meßbarkeit und Voraussehbarkeit nicht Genüge getan wäre. Eine Auslegung der Planfeststellungsvorschriften im Sinn der Ersetzungstheorie ist daher mit der rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unvereinbar. Die Notwendigkeit verfassungskonformer Interpretation gebietet vielmehr, die Konzentrationswirkung im Sinn der Fortgeltungstheorie zu verstehen ⁸⁴⁾.

⁸²⁾ Wirkungen S. 25 f.

⁸³⁾ Da das FStrG selbst keine Ermächtigungsschranken enthält, besteht von der Ersetzungstheorie her gesehen keine Möglichkeit zu verfassungskonformer (richterlicher) Interpretation. Vgl. zu den Grenzen verfassungskonformer Auslegung den Beschluß des BVerfG vom 8. 1. 1959, BVerfGE 9, 83 ff. (87) und sehr klar J e s c h : Gesetz und Verwaltung S. 226 mit Anm. 237 f.

⁸⁴⁾ Hier zeigt sich deutlich der Einfluß der geänderten Verfassungslage auf das Verwaltungsrecht. Während die Ersetzungstheorie heute mit der rechtsstaatlichen Ordnung des Bonner GG unvereinbar ist, wurden in der Weimarer Zeit weitgefaßte und globale Eingriffsermächtigungen noch nicht als verfassungswidrig angesehen (Vgl. dazu J e s c h : Gesetz und Verwaltung S. 168 mit Anm. 308). Damals bestanden also keine verfassungsrechtlichen Hindernisse gegen das Verständnis der Konzentrationswirkung im Sinne der Ersetzungstheorie.

(3) Die Regelung des § 17 Abs. 2 FStrG und die Ersetzung anderer Planfeststellungsbeschlüsse als Argumente für die Fortgeltungstheorie

Neben der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit, die Vorschriften über die Konzentrationswirkung im Sinn der Fortgeltungstheorie zu interpretieren, lassen sich weitere Argumente finden, die für diese Theorie sprechen, wenn man die Auswirkungen von Ersetzungs- und Fortgeltungstheorie im Hinblick auf die Regelung des § 17 Abs. 2 FStrG und die Ersetzung anderer Planfeststellungsbeschlüsse durch die fernstraßenrechtliche Planfeststellung miteinander vergleicht.

Nach § 17 Abs. 2 S. 1 FStrG kann eine Planfeststellung bei Bauvorhaben an Bundesfernstraßen unterbleiben, wenn es sich um Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung handelt. Nach § 17 Abs. 2 S. 2 FStrG liegen Fälle von unwesentlicher Bedeutung besonders dann vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder wenn mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Nach § 17 Abs. 2 S. 3 FStrG schließlich trifft die Entscheidung, ob in solchen Fällen eine Planfeststellung durchgeführt werden soll oder nicht, die oberste Landesstraßenbaubehörde. Nun ist nach der Fortgeltungstheorie die materiell-rechtliche Beurteilungsgrundlage, an der das geplante Bauvorhaben zu messen ist, unabhängig davon, ob eine Planfeststellung durchgeführt wird oder nach § 17 Abs. 2 FStrG unterbleibt, stets die gleiche. Dagegen hat der bayerische Verwaltungsgerichtshof⁸⁵⁾ mit Recht darauf hingewiesen, daß das nicht mehr der Fall ist, wenn man die Konzentrationswirkung im Sinn der Ersetzungstheorie versteht. Denn nach dieser Theorie hat es in Fällen von unwesentlicher Bedeutung die oberste Landesstraßenbaubehörde in der Hand, darüber zu entscheiden, ob die in anderen Gesetzen geregelten Genehmigungs-, Erlaubnis- usw. -voraussetzungen beachtet werden müssen (weil eine Planfeststellung unterbleibt), oder ob über das Vorhaben unabhängig von diesen Voraussetzungen entschieden werden kann (weil eine Planfeststellung durchgeführt werden muß). Die Ersetzungstheorie hätte also zur Folge, daß gerade in den Fällen, in denen wegen der geringen Bedeutung einer Baumaßnahme die Planfeststellung unterbleibt, das geplante Vorhaben an engere materiell-rechtliche Schranken gebunden wäre als bei der Durchführung großer Neubau- und Änderungsvorhaben. Zutreffend hat der bayerische Verwaltungsgerichtshof dieses Ergebnis als Argument gegen die Ersetzungstheorie gewertet.

Ungleich bedeutungsvoller als dieses Ergebnis wären für die Praxis der Planfeststellung aber die Konsequenzen, die sich aus der Ersetzungstheorie bei der Ersetzung anderer Planfeststellungen ergäben. Es wurde schon wiederholt darauf hingewiesen, daß nach dieser Theorie zwar das den ersetzten Hoheitsakten zugrunde liegende materielle Recht bei der Planfeststellung nicht zu beachten ist, wohl aber das für den „Kernbereich“ der durchzuführenden Planfeststellung geltende sachliche Recht. Die für den Erlass der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung zuständige Behörde ist also auch nach der Ersetzungstheorie immer an die materiellen Normen des FStrG gebunden, ebenso jede in anderen Fachplanungsgesetzen mit

⁸⁵⁾ BayVGh, Urteil vom 10. 7. 1961, VerwRSpr. 16, 469 ff. (480 f.).

der Durchführung von Planfeststellungen beauftragte Behörde an das für das jeweilige Fachgebiet normierte materielle Recht. Folgt man der hier vertretenen Auffassung, daß die Konzentrationswirkung einer Planfeststellung mangels ausdrücklicher gegenteiliger Bestimmung auch dazu dienen soll, in anderen Gesetzen vorgeschriebene Planfeststellungen zu erfassen, dann entfiele diese Bindung an das materielle Fachplanungsrecht jedoch immer dann, wenn ein Planfeststellungsbeschluß von einem anderen „ersetzt“ würde. So wäre also beispielsweise die für den Erlaß der Planfeststellung nach § 36 BBahnG zuständige Behörde bei ihrer Entscheidung immer an die Vorschriften des materiellen (Bundes-)Eisenbahnbaurechtes gebunden. Würde aber ausnahmsweise die an sich erforderliche bundesbahnrechtliche Planfeststellung einmal durch eine Planfeststellung nach §§ 17 f. FStrG ersetzt, dann könnte die nach § 18 Abs. 5 FStrG zuständige Planfeststellungsbehörde über Interessen der Bundesbahn befinden, ohne das für Bundesbahnanlagen geltende materielle Eisenbahnbaurecht beachten zu müssen. Gerade die weniger fachkundige, weil gemeinhin für die „an sich“ erforderliche Sachentscheidung nicht zuständige Planfeststellungsbehörde genösse also die größere Entscheidungsfreiheit. Diese „Ungereimtheit“ der Ersetzungstheorie ist ein klares Argument zugunsten der Fortgeltungstheorie, nach der unterschiedslos in allen Fällen das materielle Planungsrecht aller berührten Sachgebiete beachtet werden muß.

(4) Ergebnis

Als Ergebnis der bisherigen Untersuchung läßt sich daher festhalten, daß sowohl die Notwendigkeit verfassungskonformer Auslegung als auch die innere Logik ihrer Auswirkungen die Interpretation der Planfeststellung im Sinne der Fortgeltungstheorie verlangen. Der Inhalt der den ersetzten Hoheitsakten zugrundeliegenden Normen ist also auch in der Planfeststellung verbindlich. An dieser Rechtslage kann auch der Einwand nichts ändern, auf diese Weise werde die rechtliche Beurteilung des Fernstraßenbaues in zu hohem Maß an die Berücksichtigung von Rechtsvorschriften gekettet, die auf die Erfordernisse des Straßenbaues nicht zugeschnitten seien und — soweit landesrechtliche Genehmigungsvorbehalte zu beachten sind — in den einzelnen Bundesländern von unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben abhängig gemacht. Es ist durchaus zuzugeben, daß in einzelnen Sachbereichen — etwa im Bauordnungsrecht — ein legitimes Bedürfnis danach besteht, bei der Beurteilung von Straßenbauvorhaben von den für diese Bereiche allgemein geltenden Regelungen abzuweichen. Die vorstehende Untersuchung hat das weder in Frage gestellt noch die Möglichkeit verneint, erforderliche Abweichungen herbeizuführen. Dabei handelt es sich aber um eine *de lege ferenda* zu lösende Aufgabe. Im geltenden Recht ist die Auslegung der Konzentrationswirkung im Sinne der Fortgeltungstheorie die unumgängliche Konsequenz der gesetzlichen Ausgestaltung der Planfeststellungsvorschriften und der sachregelnden Normen des FStrG.

2. Die Äußerung der Konzentrationswirkung als Verwaltungskonzentration

Ausgehend von der Erkenntnis, daß für die Zulassung des geplanten Bauvorhabens und die Regelung der von ihm berührten öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen Straßenbaulasträger und Planbetroffenen

auch in der Planfeststellung der Inhalt der den „ersetzten“ Hoheitsakten zugrunde liegenden materiellen Normen verbindlich ist, muß die Planfeststellung als Instrument der Verfahrensvereinheitlichung begriffen werden. Die Bedeutung der Konzentrationswirkung liegt danach in der durch sie herbeigeführten *Verwaltungskonzentration*. Diese Verwaltungskonzentration erfaßt die für das Bauvorhaben „an sich“ neben der Planfeststellung vorgeschriebenen Zulassungsakte und die mit ihnen verbundenen Mitwirkungsakte ⁸⁶⁾ in dreifacher Weise:

- a) An Stelle der nach den jeweiligen Einzelgesetzen zuständigen Verwaltungsbehörde ist einzig die Planfeststellungsbehörde zur Entscheidung berufen ⁸⁷⁾ (*Konzentration der Zuständigkeit*). Entsprechend dem Grundgedanken der Planfeststellung, eine einheitliche und verbindliche Gesamtentscheidung über das geplante Bauvorhaben herbeizuführen ⁸⁸⁾, wird die Kompetenz der nach anderen Rechtsvorschriften (mit)entscheidungsbefugten Behörden auf die Beteiligung am Planfeststellungsverfahren reduziert ⁸⁹⁾. Dabei kommt den Stellungnahmen dieser Behörden zum geplanten Bauvorhaben insofern eine mehr als gutachtliche Funktion zu, als bei Meinungsverschiedenheiten zwischen ihnen und der Planfeststellungsbehörde nach § 18 Abs. 4 S. 2 FStrG vor Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses eine Weisung des Bundesministers für Verkehr einzuholen ist.
- b) An die Stelle der unterschiedlichen Verfahren, die für den Erlaß der nach anderen Rechtsvorschriften an sich notwendigen Zulassungsakte vorgeschrieben sind, tritt das Planfeststellungsverfahren nach § 18 FStrG (*Konzentration des Verfahrens*).
- c) Der Ausspruch der nach anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebenen Genehmigungen, Erlaubnisse usw. wird durch den Ausspruch der „Planfeststellung“ ersetzt ⁹⁰⁾. (*Konzentration des Genehmigungs-Ausspruchs*).

Trotz des Verständnisses der Konzentrationswirkung im Sinne der Fortgeltungstheorie erschöpft sich die Bedeutung der Planfeststellung jedoch nicht in einer bloßen Verfahrensänderung. Die Verwaltungskonzentration führt vielmehr dazu, daß von einander abweichende Entscheidungen über die Zulassung des Bauvorhabens, die die natürliche Folge der Entscheidungskompetenz mehrerer Fachbehörden wären, vermieden werden. Darüber hinaus bewirkt die einheitliche Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde, daß der in den anzuwendenden Sachnormen den Verwaltungsbehörden eingeräumte Beurteilungs- und Ermessensspielraum durch eine Behörde ausgefüllt wird, die mit den Notwendigkeiten des Fernstraßenbaues eng vertraut, eventuellem örtlichen Interessendruck weitgehend entzogen und zur Entscheidung nach überregionalen Grundsätzen befähigt ist. Erst in diesen Auswirkungen offenbart sich die große Bedeutung, die der Planfeststellung auch nach der Fortgeltungstheorie zukommt.

⁸⁶⁾ Vgl. dazu Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 38 Rdnr. 5.

⁸⁷⁾ Im Falle des § 9 Abs. 1 S. 1 EKrG tritt an die Stelle der Planfeststellungsbehörde die Anordnungsbehörde im Kreuzungsrechtsverfahren.

⁸⁸⁾ Siehe oben S. 20.

⁸⁹⁾ Zu der Ausnahmeregelung des § 14 Abs. 3 S. 1 WHG siehe oben S. 27.

⁹⁰⁾ Ausgenommen sind die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis bzw. Bewilligung nach § 14 Abs. 1 WHG und die Anordnung im Kreuzungsrechtsverfahren nach § 9 Abs. 1 S. 4 EKrG. Vgl. dazu oben S. 27 f. und S. 37 Anm. 143.

III. Die Vereinbarkeit der Konzentrationswirkung mit der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

Mit der Erkenntnis, daß die Konzentrationswirkung nach der gegenwärtigen Ausgestaltung des FStrG aus rechtsstaatlichen Erwägungen im Sinn der Fortgeltungstheorie verstanden werden muß, ist nicht nur Klarheit über die Bedeutung der Planfeststellung als eines Instrumentes der Verwaltungskonzentration geschaffen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß von der Entscheidung im Theorienstreit darüber hinaus die verfassungsrechtliche Problemstellung hinsichtlich der Vereinbarkeit der Konzentrationswirkung mit der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern abhängt⁹¹⁾. Im Folgenden soll daher — unter 1.) — zunächst untersucht werden, welche konkreten Probleme die Konzentrationswirkung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes aufgibt, wenn sie im Sinn der Fortgeltungstheorie verstanden wird. Darauf aufbauend ist dann — unter 2.) — zu klären, ob der Bundesgesetzgeber zur Normierung der Konzentrationswirkung im FStrG verfassungsrechtlich legitimiert war.

1. Die verfassungsrechtliche Problematik der Konzentrationswirkung nach der Fortgeltungstheorie

a) Die Varianten der Fortgeltungstheorie

Vom Blickpunkt der Fortgeltungstheorie aus gesehen liegt die bundesstaatliche Problematik der Konzentrationswirkung darin, ob die in § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG in Verbindung mit § 18 FStrG so umfassend statuierte Verwaltungskonzentration durch die Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes an den Bundesgesetzgeber gedeckt ist. Damit ist die verfassungsrechtliche Fragestellung zwar präzisiert, aber noch keineswegs eindeutig festgelegt. Denn während nach der Ersetzungstheorie der Umfang der bei der Normierung der Konzentrationswirkung in Anspruch genommenen Kompetenzen klar umrissen wäre — danach läge eine Änderung der sachlich-rechtlichen Normen und der Verfahrensvorschriften vor —, enthält die Fortgeltungstheorie darüber keine eindeutige Aussage. Der Grund hierfür liegt darin, daß die rechtsstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zwar die inhaltliche Fortgeltung des hinter den ersetzten Hoheitsakten stehenden materiellen Rechts fordert, infolge der Unabhängigkeit des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung vom föderalistischen Prinzip aber keinen Schluß darauf zuläßt, ob diese Sachnormen in ihrer ursprünglichen Zugehörigkeit zu Bundes- bzw. Landesrecht fortgelten oder durch die Vorschriften über die Konzentrationswirkung in das (Bundesfernstraßen-)Planfeststellungsrecht übernommen werden. Entsprechend diesen beiden Möglichkeiten lassen sich zwei Varianten der Fortgeltungstheorie unterscheiden.

(1) Die Theorie der differenzierten Fortgeltung

Geht man von der Außenwirkung des Konzentrationsprinzips nach der Fortgeltungstheorie, der unveränderten inhaltlichen Weitergeltung der

⁹¹⁾ Siehe oben S. 74.

sachregelnden Normen bei gleichzeitiger Verfahrensvereinheitlichung, aus, so liegt es nahe, den Einfluß der Konzentrationswirkung auf das Verfahrensrecht zu beschränken. Dann behalten die sachlich-rechtlichen Bestimmungen anderer verwaltungsrechtlicher Sachbereiche auch in der Planfeststellung nach dem FStrG ihre Zugehörigkeit zu diesen Sachbereichen und damit ihren jeweiligen Charakter als Bundes- oder Landesrecht. Abweichend von dem „an sich“ für ihren Vollzug vorgesehenen Verfahren normiert aber § 17 Abs. 1 FStrG in Verbindung mit § 18 FStrG für alle diese Vorschriften ein einheitliches Anwendungsverfahren, nämlich das im FStrG geregelte Planfeststellungsverfahren. Da diese Auffassung davon ausgeht, daß die Zugehörigkeit der materiellen Normen zu den einzelnen Verwaltungsbereichen auch in der Planfeststellung erhalten bleibt, soll sie als Theorie der differenzierten Fortgeltung (des den ersetzten Hoheitsakten zugrunde liegenden materiellen Rechts) bezeichnet werden.

Im Sinne dieser Theorie wird die Konzentrationswirkung in Bayern verstanden. Ihre Erstreckung auf landesrechtlich vorgeschriebene Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen wird hier dahin gedeutet, daß der Bund damit den Vollzug von Landesgesetzen regele ⁹²⁾.

(2) Die Theorie der einheitlichen Fortgeltung

Den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips wäre aber auch Rechnung getragen, wenn die den „ersetzten“ Hoheitsakten zugrunde liegenden materiellen Normen in der Planfeststellung nicht als Regelungen der Sachgebiete angewendet würden, denen sie „an sich“ angehören, sondern als materielles Fernstraßen(bau)-recht, das durch die Bestimmung des § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG in seiner jeweils außerhalb der Planfeststellung geltenden Fassung in das Fernstraßenrecht „rezipiert“ worden wäre. Nach dieser Auffassung änderte sich zwar nicht der sachliche Gehalt, wohl aber der Geltungsgrund des hinter den ersetzten Hoheitsakten stehenden materiellen Rechts. Dieses Recht gälte in der Planfeststellung in seiner Gesamtheit als flexibles und — soweit es landesrechtlichen Regelungen entstammte — partikuläres Bundes-(Fernstraßen-)Recht fort. Diese Auffassung soll als Theorie der einheitlichen Fortgeltung bezeichnet werden.

Am klarsten wird diese Theorie von Marschall vertreten, der einerseits die Beachtlichkeit des materiellen Rechts betont, „das für die Sachentscheidung auf den einzelnen Gebieten besteht“ ⁹³⁾, andererseits aber ausdrücklich feststellt, daß, auch soweit landesrechtlich normierte Genehmigungen usw. von der Konzentrationswirkung erfaßt werden, nicht der Vollzug von Landesrecht geregelt werde, da Landesgesetze gar nicht zum Zug kämen, „weil sie insoweit durch Bundesrecht... außer Wirksamkeit“ gesetzt seien ⁹⁴⁾. In ähnlicher Weise spricht Kodal von einer „Erweiterung der Bundesgesetzgebungskompetenz durch Einbeziehung der ‚Folgemeaß-

⁹²⁾ Vgl. die Amtl. Begr. zu Art. 75 EntwBayStrWG (LT-Beilage 2832, 3. Legislaturperiode), Sieder-Zeitler: BayStrWG Art. 36 Rdnr. 17 ff., Art. 74 Rdnr. 1.

⁹³⁾ Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 5 (S. 489).

⁹⁴⁾ aaO § 17 Rdnr. 3 (S. 486).

nahmen' an Bundesfernstraßen, auch soweit sie sonst der Landesgesetzgebung unterlägen“⁹⁵⁾. Die präziseste Darstellung der Theorie der einheitlichen Fortgeltung hat schließlich Salzwedel⁹⁶⁾ gegeben, ohne sich jedoch im konkreten Fall der Planfeststellung nach §§ 17 f. FStrG auf die Fortgeltungstheorie festgelegt zu haben.

b) Die Abhängigkeit der verfassungsrechtlichen Fragestellung vom unterschiedlichen Verständnis der Fortgeltungstheorie

Je nachdem, ob man die Konzentrationswirkung im Sinn der Theorie der differenzierten oder der einheitlichen Fortgeltung versteht, variiert auch die verfassungsrechtliche Problematik, die sie im Hinblick auf die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes enthält:

(1) Die Fragestellung nach der Theorie der differenzierten Fortgeltung

Legt man der Konzentrationswirkung die Theorie der differenzierten Fortgeltung zugrunde, so besteht das verfassungsrechtliche Problem darin, ob sich aus der Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes an den Bundesgesetzgeber zur Regelung des Fernstraßenbaues die Berechtigung des Bundes herleiten läßt, den Vollzug von materiellem Bundes- und Landesrecht unabhängig von der „an sich“ bestehenden Verteilung der Verwaltungskompetenzen den Ländern in Bundesauftragsverwaltung zuzuweisen, soweit die Anwendung dieses materiellen Rechts anlässlich eines Bauvorhabens an Bundesfernstraßen erforderlich ist. Greift man auf das schon zitierte Beispiel der möglichen Kollisionsfälle mit anderen Planfeststellungsbeschlüssen zurück⁹⁷⁾, so zeigt sich, daß der Bundesgesetzgeber nach der Theorie der differenzierten Fortgeltung das Recht für sich in Anspruch genommen hat, den Vollzug von Bundesrecht, das eigentlich in bundes- oder landeseigener Verwaltung zu vollziehen ist, und von Landesrecht — das grundsätzlich in landeseigener Verwaltung zu vollziehen ist — in einem Verwaltungsverfahren anzuordnen, das nach den Regeln über die Bundesauftragsverwaltung ausgestaltet ist. Entscheidend für die verfassungsrechtliche Beurteilung dieses Vorgehens ist neben den Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Fernstraßenbaues die Antwort auf die allgemeine Frage, ob eine Berechtigung des Bundesgesetzgebers zur Normierung von Verfahrensvorschriften gegeben sein kann, ohne daß zugleich eine Kompetenz zum Erlaß sachlich-rechtlicher Vorschriften besteht.

(2) Die Fragestellung nach der Theorie der einheitlichen Fortgeltung

Nach der Theorie der einheitlichen Fortgeltung hat der Bundesgesetzgeber durch die Vorschriften über die Konzentrationswirkung das gesamte

⁹⁵⁾ K o d a l : StrR S. 483.

⁹⁶⁾ Vgl. den Bericht über das 111. Kolloquium über Fragen des Rechts der Wasserwirtschaft ZFW 1965/1966 (1965) S. 92 ff. (95).

⁹⁷⁾ Siehe oben S. 73.

für die öffentlich-rechtliche Beurteilung von Fernstraßenbauvorhaben maßgebende materielle Recht in das Fernstraßen(bau)recht rezipiert. Damit hat er alle außerhalb des FStrG auf den verschiedensten Sachgebieten normierten Genehmigungsvorbehalte im Bereich des Fernstraßenbaues für unanwendbar erklärt und durch fernstraßenrechtliche Genehmigungsvorbehalte ersetzt⁹⁸⁾. Daß nach der Fortgeltungstheorie die ersetzten außerfernstraßenrechtlichen und die ersetzenden fernstraßenrechtlichen Genehmigungsvorbehalte inhaltsgleich sind, darf dabei nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Bund nach der Theorie der einheitlichen Fortgeltung ebenso wie nach der Ersetzungstheorie aus seiner Befugnis zur gesetzlichen Regelung des Fernstraßenbaues die uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz zur Regelung aller durch Bauvorhaben an Bundesfernstraßen aufgeworfenen Sachfragen ableitet. Die Inhaltsgleichheit des innerhalb und außerhalb der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung anzuwendenden Rechts gründet sich auf den Mangel ausdrücklicher normativer Bestimmungen im FStrG und das deshalb aus rechtsstaatlichen Erwägungen gebotene Verständnis der Konzentrationswirkung im Sinne der Fortgeltungstheorie⁹⁹⁾. Ihr liegt nicht etwa die Annahme einer beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugrunde, die eine Abänderung der rezipierten Normen ausschliesse. Eine derartige, auf die Übernahme bereits existenter Normen reduzierte Gesetzgebungsbefugnis ist dem Grundgesetz unbekannt. Versteht man die Konzentrationswirkung im Sinn der Theorie der einheitlichen Fortgeltung, liegt daher von der bundesstaatlichen Ordnung her gesehen ihre verfassungsrechtliche Problematik darin, ob sich aus der Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes an den Bundesgesetzgeber die Berechtigung des Bundes herleiten läßt, alle in außerstraßenrechtlichen Sachbereichen bestehenden materiellen Normen insoweit durch (inhaltsgleiches oder abweichendes) materielles Fernstraßen(bau)recht zu ersetzen, als diese Normen „an sich“ zur Beurteilung von Fernstraßenbauvorhaben heranzuziehen wären. Dabei erhebt sich nicht nur die Frage, inwieweit der Bundesgesetzgeber auf Grund seiner Kompetenzen zur Regelung des Fernstraßenbaues materielles Landesrecht ersetzen kann. Im Hinblick darauf, daß das GG den Vollzug von materiellem Bundesrecht auf die bundeseigene, die Bundesauftrags- und die landeseigene Verwaltung verteilt hat, ist auch die Ersetzung sachlichen Bundesrechts problematisch, soweit es nicht ebenso wie das Fernstraßenrecht in Bundesauftragsverwaltung zu vollziehen ist.

Sollte die nachfolgende Untersuchung ergeben, daß dem Bund durch die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz für das Gebiet des Fernstraßenbaues die Befugnis zur Regelung aller durch Bauvorhaben an Bundesfernstraßen ausgelösten Sachfragen eingeräumt ist, bliebe endlich noch zu klären, ob die gesetzliche Ausgestaltung der Konzentrationswirkung im

⁹⁸⁾ So auch der Schriftsatz Bayerns I S. 6 f. im Normenkontrollverfahren EKrG. Die dort vorgenommene Kennzeichnung dieser Auffassung als „materielle Planfeststellungstheorie“ ist insofern zutreffend, als in der Ersetzung der „an sich“ zu beachtenden materiellen Genehmigungsvorbehalte durch gleichlautendes Fernstraßenbaurecht eine Änderung des materiellen Rechts liegt. Der Terminologie Salzwedels, der die Theorie der einheitlichen Fortgeltung als „formelle Lösung“ bezeichnet — ZfW 1965/1966 (1965) S. 94 f. —, kann daher nicht gefolgt werden.

⁹⁹⁾ Siehe dazu oben S. 81 ff.

FStrG auch tatsächlich im Sinn der Theorie der einheitlichen Fortgeltung ausgelegt werden könnte. Daß die Bestimmung des § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG sowohl im Sinne der Ersetzungstheorie als auch der Theorie der differenzierten Fortgeltung verstanden werden kann, wurde bereits dargelegt¹⁰⁰). Dagegen bedürfte die Frage einer näheren Prüfung, ob die genannten Vorschriften auch dahin ausgelegt werden könnten, daß aus ihnen die Rezeption der den „ersetzten“ Hoheitsakten zugrunde liegenden materiellen Regelung in das materielle Bundesfernstraßen(bau)recht hervorginge. Erst nach Bejahung dieser Frage könnte die im FStrG normierte Konzentrationswirkung tatsächlich im Sinn der Theorie der einheitlichen Fortgeltung verstanden werden.

(3) Die Unterschiede der verfassungsrechtlichen Problematik beider Varianten der Fortgeltungstheorie

Vergleicht man abschließend die bundesstaatliche Problematik beider Varianten der Fortgeltungstheorie, so ergibt sich folgendes Bild:

Nach beiden Alternativen der Fortgeltungstheorie wird dem Bund das Recht zugestanden, den Vollzug von materiellen Normen unabhängig von den außerhalb der Planfeststellung für sie bestehenden Vollzugsvorschriften in einem Verwaltungsverfahren anzuordnen, das nach den Regeln über die Bundesauftragsverwaltung ausgestaltet ist, wenn und soweit diese Normen auf ein Bauvorhaben an Bundesfernstraßen anzuwenden sind. Dabei räumt die Theorie der differenzierten Fortgeltung dem Bundesgesetzgeber hinsichtlich der durch die Planfeststellung „ersetzten“ Hoheitsakte nur die Kompetenz zur Normierung des Verfahrens ein. Sie setzt also voraus, daß der Bund den Vollzug des hinter den „ersetzten“ Hoheitsakten stehenden materiellen Rechts auch insoweit regeln kann, als er bezüglich dieses materiellen Rechtes selbst keine Gesetzgebungskompetenz hat. Die Theorie der einheitlichen Fortgeltung vermeidet dagegen dieses Auseinanderklaffen von materieller und verfahrensrechtlicher Gesetzgebungskompetenz auf Seiten des Bundes, indem sie dem Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Zuständigkeit für den Bereich des Bundesfernstraßenbaues die uneingeschränkte Befugnis zum Erlaß aller materiell-rechtlichen Normen zubilligt, die für die rechtliche Beurteilung von Bauvorhaben an Bundesfernstraßen notwendig sind, und den Erlaß dieser Normen im Wege stillschweigender Übernahme des „an sich“ anzuwendenden materiellen Rechts in die Planfeststellungsvorschriften unterstellt.

Aufgabe der nachfolgenden Untersuchung wird es sein, diese Theorien auf ihre Vereinbarkeit mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes zu untersuchen und so eine Antwort auf die Frage nach der verfassungsrechtlichen Legitimation des Bundesgesetzgebers zur Normierung der Konzentrationswirkung der Planfeststellung für Bundesfernstraßen zu finden.

¹⁰⁰) Vgl. oben S. 79 ff.

2. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Normierung der Konzentrationswirkung

Die Darstellung der verfassungsrechtlichen Problematik der Konzentrationswirkung nach der Fortgeltungstheorie hat gezeigt, welche Kompetenzen der Bundesgesetzgeber nach dem jeweiligen Verständnis der Konzentrationswirkung im Sinn differenzierter oder einheitlicher Fortgeltung des hinter den ersetzten Hoheitsakten stehenden materiellen Rechts bei der Schaffung des § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG in Anspruch genommen hat. Die Berechtigung des Bundesgesetzgebers zum Erlass dieser Vorschrift hängt nun davon ab, ob die in Anspruch genommenen Befugnisse dem Bund nach der grundgesetzlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auch tatsächlich zustehen. Ausgangspunkt der nachfolgenden Untersuchung muß es daher sein, den Umfang der dem Bundesgesetzgeber zur Regelung des Fernstraßenbaues eingeräumten Kompetenzen festzustellen.

a) Der Umfang der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zur Regelung des Baues und der Unterhaltung von Bundesfernstraßen

In Art. 74 Nr. 22 GG ist dem Bund das Recht der (konkurrierenden) Gesetzgebung für „den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs“ zugewiesen. Nach Art. 90 Abs. 2 GG erfolgt die Verwaltung der Bundesfernstraßen in Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG).

Nach dieser Kompetenzzuweisung war der Bund zum Erlass materiellen Fernstraßen(bau)rechts ermächtigt¹⁰¹⁾. Darüber hinaus war er auch befugt, für den Vorzug dieses materiellen Rechts ein Verwaltungsverfahren zu normieren, das den Regeln des Grundgesetzes über die Bundesauftragsverwaltung entspricht¹⁰²⁾.

Umstritten ist allerdings, worauf sich die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zum Erlass dieser Verfahrensnormen gründet. Nach „durchaus herrschender“ Meinung¹⁰³⁾ ist die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zum Erlass organisatorischer Normen ein Annex seiner in Art. 73 ff. GG enthaltenen Sachregelungskompetenz¹⁰⁴⁾. Art. 84 Abs. 1 und 85 Abs. 1 GG kommt nach dieser Ansicht nur konstitutive Bedeutung zu, soweit diese Vorschriften die Zustimmungsbefürftigkeit der von ihnen erfaßten Bundesgesetze begründen¹⁰⁵⁾. Zur Begründung wird einmal die unterschiedliche Fassung der Art. 84 Abs. 1 und 85 Abs. 1 GG angeführt. Während nach Art. 84 Abs. 1 GG die Länder beim Vollzug der Bundesgesetze in eigener Verwaltung „die

101) Zum Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vgl. das Urteil des BVerwG vom 3. 9. 1963, BVerwGE 16, 301 ff. (304).

102) Zur Frage, ob der Bund zur Verfahrensgesetzgebung im Rahmen des Art. 85 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf, vgl. Maunz-Dürig: GG Art. 85 Rdnr. 15 f., Marshall: FStrG S. 22. Für § 18 FStrG ist dieses Problem ohne Bedeutung, da das FStrG jedenfalls mit Zustimmung des Bundesrates erlassen worden ist.

103) So Klein in AöR 88 (1963), 377 ff. (401).

104) Maunz-Dürig: GG Art. 83 Rdnr. 12, Klein AöR 88 (1963), 377 ff. (401 ff.) mit weiteren Nachweisen.

105) Maunz-Dürig: GG Art. 83 Rdnr. 12.

Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren“ regeln, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen, enthält Art. 85 Abs. 1 GG für die Bundesauftragsverwaltung nur die Bestimmung, daß die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder bleibt, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates abweichende Bestimmungen treffen. Das Verwaltungsverfahren wird in Art. 85 Abs. 1 GG dagegen nicht ausdrücklich erwähnt. Nach *M a u n z* ¹⁰⁶⁾ müßte aus dieser Tatsache der Schluß gezogen werden, daß es im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens bei der Regelung des Art. 83 GG bliebe, das Verwaltungsverfahren also der Gesetzgebungskompetenz der Länder vorbehalten sei, wenn sich die Kompetenz des Bundes zur Setzung von Verfahrensrecht nicht bereits aus Art. 73 ff. GG ableiten ließe bzw. ein letztlich unbeweisbares Redaktionsversuchen angenommen werde. Dieser Ansicht kann jedoch nicht beige pflichtet werden. Vergleicht man die Formulierungen der Art. 84 Abs. 1 und 85 Abs. 1 GG, so läßt sich aus der Fassung des Art. 85 Abs. 1 GG — „... so bleibt ¹⁰⁷⁾ die Einrichtung von Behörden Angelegenheit der Länder ...“ — auch ohne Rückgriff auf einen Annex der Sachregelungsbefugnis die Berechtigung des Bundes zur Setzung von Verfahrensnormen ableiten. Die weitere Frage, ob Art. 85 Abs. 1 GG dann eine ausschließliche Regelungsbefugnis des Bundes hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens normiert, oder nur das Zustimmungserfordernis des Art. 84 Abs. 1 GG beseitigt ¹⁰⁸⁾, läßt sich nur durch eine Gegenüberstellung von Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 85 Abs. 1 GG entscheiden, da auch nach *M a u n z* erst diese Bestimmungen den Umfang der Gesetzgebungskompetenz für Verfahrensnormen näher umschreiben ¹⁰⁹⁾.

Entschiedener noch ist das zweite Argument abzulehnen, das die Wertung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Verfahren als Annex seiner Sachregelungsbefugnis stützen soll. *P a t h e* ¹¹⁰⁾ und *K l e i n* ¹¹¹⁾ vertreten folgende Ansicht: Der VII. und der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes stünden sich dergestalt gegenüber, daß im VII. Abschnitt die Gesetzgebung und damit das Verhältnis von Staat und Bürger geregelt werden, während mangels ausdrücklicher anderweitiger Regelung im VIII. Abschnitt Fragen der Verwaltung nur insoweit behandelt würden, als dadurch der Staatsbürger nicht unmittelbar betroffen werde. Soweit es daher hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation kraft der Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates einer gesetzlichen Regelung bedürfe, müßten sich die Kompetenzen hierfür aus dem VII. Abschnitt des Grundgesetzes ergeben. Dementsprechend sei der Bund bei ihm zugewiesenen Gesetzgebungsmaterien auch zur Verfahrensregelung durch Bundesgesetz verpflichtet, soweit das Verfahren wegen seiner Bedeutung für den Staatsbürger gesetzlicher Vorschriften bedürfe. Diese Auffassung ist jedoch bereits im Ausgangspunkt unhaltbar: Denn eine Gegenüberstellung von Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 84 Abs. 2 GG zeigt, daß unter „Verwaltungsverfahren“ im Sinne des Art. 84 Abs. 1 gerade nur die Gesamtheit der (auch) auf den Bürger wirkenden Verfahrensvorschriften zu verstehen

¹⁰⁶⁾ *M a u n z - D ü r i g*: GG Art. 85 Rdnr. 15.

¹⁰⁷⁾ Hervorhebung durch den Verfasser.

¹⁰⁸⁾ Vgl. dazu *M a u n z - D ü r i g*: GG Art. 85 Rdnr. 15 f.

¹⁰⁹⁾ *M a u n z - D ü r i g*: GG Art. 85 Rdnr. 15 und Art. 84 Rdnr. 14 Anm. 2.

¹¹⁰⁾ DVBl. 1951, 681 ff. (684).

¹¹¹⁾ AöR 88 (1963), 377 ff. (406).

ist ¹¹²⁾. Gerade im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes wird also die Kompetenz für den Erlass des im Außenverhältnis relevanten Verfahrensrechts verteilt, und zwar in Art. 84 Abs. 1 GG im Sinn einer grundsätzlichen Zuweisung an die Länder, in deren Kompetenz der Bundesgesetzgeber nur ausnahmsweise in der Form von Zustimmungsgesetzen eingreifen darf ¹¹³⁾.

Nach alledem besteht keine Notwendigkeit, die Befugnis des Bundes zur Setzung von Verfahrensnormen als Annex seiner sachlichen Gesetzgebungskompetenz zu verstehen. Berücksichtigt man weiter, daß die Kompetenz der Länder zur gesetzlichen Verfahrensregelung im Bereich des Vollzuges von Bundesgesetzen allein aus Art. 85 ff. GG hergeleitet werden kann, da den Ländern insofern eine sachliche Gesetzgebungsbefugnis gar nicht zusteht, so ist kein Grund dafür ersichtlich, weshalb sich nicht auch die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zum Erlass von Verfahrensnormen direkt aus Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG ergeben sollte ¹¹⁴⁾. Dabei besteht freilich insoweit eine enge Beziehung zur sachlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, als Art. 84 Abs. 1 und 85 Abs. 1 GG die Befugnis des Bundes zur Setzung von Verfahrensrecht an das Tatbestandsmerkmal der Ausführung von Bundesgesetzen knüpfen, also die Existenz zu vollziehenden sachlichen Bundesrechts voraussetzen.

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für Bundesstraßen ergibt sich somit hinsichtlich ihrer sachlichen Komponente aus Art. 74 Nr. 22 GG, hinsichtlich des Rechts zum Erlass von Verfahrensvorschriften aus Art. 85 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 90 Abs. 2 GG.

Über den Umfang dieser Gesetzgebungsbefugnis lassen sich folgende Feststellungen treffen:

Unstreitig gibt Art. 74 Nr. 22 GG dem Bundesgesetzgeber das Recht, die fachlich-straßenbaulichen Grundsätze zu normieren, nach denen Bauvorhaben an Bundesfernstraßen zu gestalten sind ¹¹⁵⁾. Aus Art. 90 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 85 GG ergibt sich weiter die Befugnis, die Beachtung dieser Vorschriften durch die bundesrechtliche Normierung eines Verwaltungsverfahrens sicherzustellen, das den Regeln des Grundgesetzes über die Bundesauftragsverwaltung entspricht. Umstritten ist dagegen, ob die Kompetenz zur gesetzlichen Regelung des Baues und der Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs dem Bund darüber hinaus das Recht verleiht, schlechthin alle aus Anlaß eines Bauvorhabens an Bundesfernstraßen regelungsbedürftigen Beziehungen zu ordnen.

Teilweise wird versucht, eine derart weitgehende Regelungsbefugnis des Bundes durch die Annahme einer umfassenden Straßenhoheit für Bundesfernstraßen zu rechtfertigen, aus der der Bundesgesetzgeber die Berechtigung herleiten könne, nicht nur Art, Ort und Umfang der baulichen

¹¹²⁾ So Maunz-Dürig: GG Art. 84 Rdnr. 18 unter zutreffender Gegenüberstellung der Begriffe „Gesetz“ in Art. 84 Abs. 1 GG und „Verwaltungsvorschrift“ in Art. 84 Abs. 2 GG als „Kristallisationskerne“ für die Abgrenzung beider Bestimmungen voneinander.

¹¹³⁾ Maunz-Dürig: GG Art. 84 Rdnr. 14.

¹¹⁴⁾ Im Ergebnis ebenso Köttgen JöR n. F. Bd. 3 (1954) S. 67 ff. (83).

¹¹⁵⁾ Vgl. dazu oben S. 97 mit Anmerk. 101

¹¹⁶⁾ FStrG § 17 Rdnr. 3 (S. 484 f.).

Gestaltung unter dem Gesichtspunkt straßenbaulicher Notwendigkeiten festzulegen, sondern auch die gesamte rechtliche Einordnung der Straßenbauvorhaben in die Umwelt vorzunehmen, also alle von Bauvorhaben an Bundesfernstraßen berührten Rechtsverhältnisse zu gestalten. So erklärt etwa Marschall¹¹⁶⁾ unter Berufung auf Art. 31 GG, durch die Bundeshoheit auf dem Gebiet des Fernstraßenwesens würden alle Hoheitsrechte, also insbesondere die der Länder, verdrängt, da es nur eine staatliche Hoheit gäbe. Die Ausübung dieser staatlichen Hoheit sei zwar je nach dem Fachgebiet teils dem Bund und teils den Ländern überlassen. Wenn aber die Hoheit des Bundes gegeben sei, müßten alle sonst zuständigen Hoheitsträger zurücktreten, da es letztlich nur eine staatliche Entscheidung geben könne. In die gleiche Richtung zielt die Argumentation Achterbergs zur Planfeststellung nach § 36 BBahnG. Er vertritt die Ansicht, von einer Äußerung der Eisenbahnhoheit könne nicht nur gesprochen werden, wenn ein bestimmter Staatsakt ausschließlich zu Eisenbahnzwecken ergehe, sondern auch dann, wenn der betreffende Tatbestand zugleich einem anderen Lebensbereich unterfalle. Fielen bei der Ableitung einer Befugnis aus mehreren Hoheitsrechten die Träger dieser Hoheitsrechte auseinander, so entscheide bei der Ableitung aus Bundes- und Landeshoheit der Grundsatz Bundesrecht bricht Landesrecht¹¹⁷⁾. An anderer Stelle¹¹⁸⁾ wandelt Achterberg diese Ansicht insofern ab, als er den Vorrang der Bundeshoheit nicht aus Art. 31 GG, sondern aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens herleiten will.

Einer so weiten Auslegung der dem Bund in Art. 73 ff. GG zugewiesenen Gesetzgebungsmaterien kann jedoch — zumindest in dieser Allgemeinheit — nicht zugestimmt werden, da sie mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unvereinbar ist. Eine solche Auffassung hätte zur Folge, daß ein Lebenssachverhalt, der auf verschiedenen Rechtsgebieten rechtlicher Bewertung und Gestaltung bedarf, immer dann einer ausschließlich bundesrechtlichen Regelung zugänglich wäre, wenn nur eines der berührten Rechtsgebiete der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfällt. Das aber würde angesichts des umfangreichen Kataloges gesetzgeberischer Bundeszuständigkeiten in Art. 73 ff. GG zu einer verfassungswidrigen Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder führen. Denn damit wäre dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, den Geltungsbereich des Landesrechts auf die Fälle zu beschränken, in denen die regelungsbedürftigen Sachverhalte überhaupt keine Materie der Bundesgesetzgebung berühren. Mit Recht hat das Bundesverfassungsgericht in seinem den sog. „Wasserrechtsstreit“¹¹⁹⁾ betreffenden Urteil vom 30. 10. 1962¹²⁰⁾ erklärt, der Gedanke einer so umfassenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes (für die Bundeswasserstraßen als bundeseigene Objekte) käme einer Vermutung zugunsten des Bundesgesetzgebers gleich, die den Grundsätzen der Art. 30, 70 und 83 GG widerspricht¹²¹⁾. Konsequent weiterverfolgt würde diese umfassende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zu einer Art „territorialer

117) Achterberg: Enteignungshoheit S. 36 f.

118) AaO S. 71 f.

119) Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung des Gesetzes zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen vom 17. 8. 1960 (BGBl. II S. 2115).

120) BVerfGE 15, 1 ff.

121) BVerfG aaO S. 12.

Bundesunmittelbarkeit“ der Bundeswasserstraßen¹²²⁾ führen, für die im Grundgesetz kein Raum sei. In Übereinstimmung mit diesen Darlegungen vertritt *M a u n z*¹²³⁾ für den Bereich des Bundeseisenbahnrechts die Ansicht, die Eisenbahnen könnten kein bundesunmittelbares Gebiet darstellen, in dem Landesrecht „definitionsgemäß“ nicht gelte. Eine derartige Auffassung sei mit Art. 23 S. 1 GG unvereinbar.

Weder aus Art. 31 GG noch aus dem Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens kann daher der Grundsatz abgeleitet werden, die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes sei in ihm zugewiesenen Sachgebieten so umfassend, daß sie an sich bestehenden Gesetzgebungskompetenzen der Länder bei der Berührung mit diesen Sachbereichen entgegensteht. Gegen die Ansicht *M a r s c h a l l s*, es gäbe nur eine staatliche Hoheit und über denselben Sachverhalt könne daher nur einmal entschieden werden, hat sich *B l ü m e l* mit überzeugenden Argumenten gewandt. Er meint, bei einer Übernahme dieser Ansicht wäre es überhaupt nicht einzusehen, warum für viele von einer Planfeststellung nicht erfaßte Bauvorhaben mitunter recht zahlreiche Genehmigungen von verschiedenen Behörden in den dafür vorgeschriebenen Verfahren einzuholen sind. Auch in diesen Fällen müßte dann eine einzige staatliche Genehmigung genügen und alle anderen hoheitlichen Zulassungsakte überflüssig machen¹²⁴⁾.

Es kann daher keine Rede davon sein, daß der Bund generell unter dem Gesichtspunkt umfassender Bundeshoheit befugt wäre, im Rahmen ihm zugewiesener Gesetzgebungsmaterien auch alle rechtlichen Auswirkungen zu ordnen, die die diesen Materien unterfallenden Vorhaben in anderen Bereichen der Gesetzgebung entfalten. Das gilt sowohl für den Bereich der sachregelnden als auch der Verfahrensgesetzgebung.

Eine andere Frage ist es freilich, ob die grundgesetzliche Zuweisung einzelner Gesetzgebungsmaterien an den Bund ausnahmsweise so verstanden werden kann, daß der Bundesgesetzgeber auch zur Regelung von Fragen ermächtigt ist, die mit der betreffenden Materie in engster Verbindung stehen, von ihr aber nicht mehr gedeckt werden. Dabei könnte einmal daran gedacht werden, einzelne Gesetzgebungsmaterien kraft ihres traditionellen Verständnisses im deutschen Verfassungsrecht in solch weitem Sinne auszulegen. Zum anderen wäre in einzelnen Bereichen der Gesetzgebung eine unlösbare Verzahnung mit anderen Gesetzgebungsgegenständen denkbar, so daß bei ihrer gesetzlichen Regelung ein Übergreifen in jene anderen Sachbereiche aus Gründen sachlichen Konnexes erforderlich ist.

Der zuerst genannte Weg, den Umfang der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für einzelne Gesetzgebungsmaterien durch historische Inter-

¹²²⁾ Da die Bundesfernstraßen nach Art. 90 Abs. 2 GG in Bundesauftragsverwaltung, also durch die Länder (vgl. dazu *M a u n z - D ü r i g* : GG Art. 85 Rdnr. 6 und Art. 83 Rdnr. 28 mit Fußnote 2) zu verwalten sind, könnte sich bei ihnen die „territoriale Bundesunmittelbarkeit“ nur auf den Bereich der Gesetzgebung beziehen. Das übersieht *D e p p e* : Wirkungen S. 38.

¹²³⁾ *M a u n z - D ü r i g* : GG Art. 73 Rdnr. 93.

¹²⁴⁾ *B l ü m e l* : DVBl. 1960, 697 ff. (708).

pretation zu bestimmen und auf diese Weise die Befugnis des Bundesgesetzgebers zur Normierung der Konzentrationswirkung zu begründen, führt im Bereich der Bundeseisenbahnen zum Erfolg. Das Institut der Planfeststellung mit der in ihm verankerten Konzentrationswirkung war bereits in der Weimarer Republik in den Reichseisenbahngesetzen enthalten¹²⁵⁾. Die Befugnis des Reichsgesetzgebers zur Normierung der Konzentrationswirkung wurde damals durch den bereits mehrfach erwähnten Beschluß des Reichsgerichts vom 17. 12. 1932¹²⁶⁾ mit Gesetzeskraft bestätigt und das Recht zur Planfeststellung als wesentlicher Teil der Eisenbahnhöheit gekennzeichnet¹²⁷⁾. Unabhängig von der Frage, ob das Reichsgericht die damalige Rechtslage zutreffend beurteilt hat oder nicht, war damit eine bindende Entscheidung über die Kompetenzen des Reichs auf dem Gebiet des Eisenbahnwesens getroffen, auf der die weitere Entwicklung aufbaute. An diese Reichskompetenz knüpfte der Verfassungsgeber des Grundgesetzes bei der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für das Eisenbahnwesen an. So läßt die Kürze der grundgesetzlichen Regelung den Schluß zu, daß der fest umrissene Komplex der ehemaligen Reichsbahn in gleicher Weise wie unter der Weimarer Verfassung in Gesetzgebung und Verwaltung dem Gesamtstaat vorbehalten sein sollte¹²⁸⁾. Noch deutlicher wird diese Tatsache durch die Materialien des Grundgesetzes belegt: Ein Antrag auf ausdrückliche Verankerung der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung im Grundgesetz wurde im Parlamentarischen Rat mit der Begründung abgelehnt, es sei überflüssig, derartige Bestimmungen in die Verfassung aufzunehmen, weil die im Grundgesetz zu treffende generelle Regelung bereits durch die Zuweisung der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit für Bundeseisenbahnen an den Bund erfolgt sei¹²⁹⁾. Im Ergebnis konnte daher der Bund beim Erlaß des Bundesbahngesetzes die gleichen Kompetenzen in Anspruch nehmen, wie sie dem Reichsgesetzgeber für die Reichseisenbahnen nach Auffassung des Reichsgerichts unter der Weimarer Verfassung zustanden¹³⁰⁾.

Während also die Normierung der Konzentrationswirkung im Bereich der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nach § 36 BBahnG durch das Verständnis der Gesetzgebungsmaterie Bundeseisenbahnen im Sinn überrückommener Vorstellung gedeckt ist, kann auf dem hier interessierenden Gebiet des Fernstraßenbaues der Bundesgesetzgeber die Befugnis zum Erlaß des § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG nicht aus einer historischen Interpretation der Gesetzgebungsmaterie „Bau und Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs“ herleiten: Es wurde bereits darauf hingewiesen¹³¹⁾, daß das Reich in der Weimarer Republik von seiner in Art. 7 Nr. 19 WRV verankerten Kompetenz, den Bau von Landstraßen gesetzlich zu regeln, „soweit es sich um den allgemeinen Verkehr und die Landesver-

¹²⁵⁾ Vgl. oben S. 68 mit Anm. 24 f.

¹²⁶⁾ ZAGrR 19 (1934), 26 ff.

¹²⁷⁾ AaO S. 40.

¹²⁸⁾ Vgl. dazu D e p p e : Wirkungen S. 96.

¹²⁹⁾ JÖR n. F. Bd. 1, 648 f.

¹³⁰⁾ Ebenso D e p p e : Wirkungen S. 97 f., Schriftsatz des Bundes I S. 8 und II S. 3 ff. im Normenkontrollverfahren EKRG.

¹³¹⁾ Vgl. oben S. 68.

teidigung handelt“, keinen Gebrauch gemacht hat. Dementsprechend hat in der Weimarer Republik eine reichsrechtliche Planfeststellung für Straßen, auf die eine grundgesetzliche Kompetenzzuweisung an den Bundesgesetzgeber auf dem Gebiet des Straßenbaues gestützt werden könnte, nicht existiert. Es kann auch nicht vom Umfang der Reichsgesetzgebungskompetenz für das Eisenbahnwesen auf eine ebenso weit reichende und nur nicht ausgenützte Gesetzgebungskompetenz für den Straßenbau geschlossen werden. Denn das Reichsgericht¹³²⁾ hat die Kompetenz des Reiches zur Normierung der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nicht etwa direkt aus Art. 7 Nr. 19 WRV hergeleitet: es hat dafür vielmehr Art. 90 WRV in Verbindung mit Art. 94 WRV und § 37 RBahnG 1924/1930 für maßgeblich erklärt. Dabei bestimmte Art. 90 WRV als die entscheidende Vorschrift, daß mit der Übernahme der Eisenbahnen durch das Reich auch die Eisenbahnhoheitsrechte der Länder auf das Reich übergingen. Zu diesen Hoheitsrechten zählte die in Preußen aus §§ 4, 14 (Pr)EisenbG 1938 entwickelte Planfeststellung. Im Bereich des Straßenwesens fehlte es jedoch an einer besonderen Verfassungsvorschrift über den Umfang der Straßenhoheit des Reiches ebenso wie an einer landesrechtlichen Planfeststellung¹³³⁾, die einen Schluß auf ein entsprechendes Planfeststellungsrecht des Reiches zugelassen hätte. Das Rechtsinstitut Planfeststellung fand erst mit der Übernahme der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung in das Reichsautobahngesetz von 1933 in das Straßenrecht (des Reiches) Eingang¹³⁴⁾. Dieses Gesetz wurde jedoch nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten erlassen, also zu einer Zeit, in der föderalistische Bedenken gegen reichsgesetzliche Regelungen verstummen mußten¹³⁵⁾. Hinzu kommt, daß das Reichsautobahngesetz von 1933 die Planfeststellung nicht etwa für alle der Gesetzgebungskompetenz des Reiches unterfallenden Straßenbauvorhaben einführt, sondern nur für den Sonderfall des Autobahnbaues. Die historische Entwicklung kann daher nicht als Beweismittel dafür herangezogen werden, daß die Konzentrationswirkung der Planfeststellung für Bundesfernstraßen von der dem Bund zustehenden Gesetzgebungskompetenz für den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs gedeckt ist¹³⁶⁾.

Die einzige Möglichkeit, daß in der Normierung der Konzentrationswirkung in § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG liegende Übergreifen des Bundesgesetzgebers in außer-fernstraßenrechtliche Gesetzgebungsbereiche zu legitimieren, besteht somit in dem Versuch, die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für diese Regelung aus der engen sachlichen Beziehung abzuleiten, die zwischen dem Straßenbaurecht und den anderen durch ein einheitliches Bauvorhaben an Bundesfernstraßen berührten Gesetzgebungsbereichen hinsichtlich dieses Vorhabens besteht, und die darin zum Ausdruck kommt,

132) Beschluß des RG vom 17. 12. 1932, ZAgrR 19 (1934), 26 ff. (40, 41 f.).

133) B l ü m e l : BauPF I S. 209 ff., D e p p e : Wirkungen S. 91 f.

134) D e p p e : Wirkungen S. 92.

135) Bereits ein halbes Jahr nach Erlass des Reichsautobahngesetzes vom 27. 6. 1933 erging am 30. 1. 1934 das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches, durch das die Länder ihren Staatscharakter einbüßten. Vgl. dazu auch D e p p e : Wirkungen S. 90.

136) Ebenso D e p p e : Wirkungen S. 99.

daß die isolierte straßenbaurechtliche Zulassung des Vorhabens ohne eine Entscheidung auf allen anderen berührten Sachgebieten keine praktische Wirksamkeit entfalten könnte.

In der Tat ist eine „Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs“ dem deutschen Verfassungsrecht nicht unbekannt und auch für die Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt worden¹³⁷⁾. Prinzipiell ist also die Tatsache, daß dem Bund für eine bestimmte Materie das Gesetzgebungsrecht zugewiesen ist, geeignet, ein Gesetzgebungsrecht des Bundes auch für andere, mit dieser Materie eng verbundene Gesetzgebungsgegenstände zu begründen. Dabei ist freilich eine „Allseitigkeitszuständigkeit“, wie sie K ü c h e n h o f f¹³⁸⁾ im Anschluß an G r a u¹³⁹⁾ entwickelt hat, mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unvereinbar¹⁴⁰⁾. Die genannten Autoren gehen davon aus, daß es zur Vermeidung von Nachteilen für den Staatsbürger in einem Bundesstaat notwendig sei, daß der Bundesgesetzgeber bei der Ausübung einer Zuständigkeit das ihm anvertraute Zuständigkeitsthema so allseitig bearbeiten können müsse, „wie es den Grundsätzen einer zweckmäßigen Gesetzgebung entspricht“. Dabei müsse der Bund im Interesse der bestmöglichen Ausgestaltung seiner Gesetzgebung auch zu nicht unbedingt notwendigen Eingriffen in die Gesetzgebungsbereiche der Länder berechtigt sein¹⁴¹⁾. Eine derart weite Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs würde im Ergebnis zu denselben Auswirkungen führen wie die bereits abgelehnte Annahme einer umfassenden Bundeshoheit in den der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Sachbereichen. Hier wie dort wäre eine Aushöhlung der Ländergesetzgebungskompetenzen zu befürchten. Das Bundesverfassungsgericht hat daher ausdrücklich festgestellt, daß die bloße Zweckmäßigkeit, zusammen mit einer dem Bund ausdrücklich zugewiesenen Materie gleichzeitig auch eine andere, dem Bund nicht zugewiesenen Materie zu regeln, für die Begründung einer Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs nicht ausreicht¹⁴²⁾. Voraussetzung für das Vorliegen einer Kompetenz kraft Sachzusammenhangs ist vielmehr die Unerläßlichkeit des Übergreifens in eine nicht zugewiesene Materie für die Regelung einer dem Bund ausdrücklich zugewiesenen Materie. Der Gedanke des Sachzusammenhangs vermag daher eine Zuständigkeit nur dann zu stützen, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie“¹⁴³⁾.

137) BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. 6. 1954 über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes, BVerfGE 3, 407 ff. (421); Urteil vom 30. 10. 1962, BVerfGE 15, 1 ff. (20).

138) K ü c h e n h o f f DVBl. 1951, 585 ff. (587). Vgl. auch A c h t e r b e r g : Enteignungshoheit S. 50 f.

139) G r a u : Vom Vorrang der Bundeskompetenzen im Bundesstaat, Festschrift für H e i n i t z S. 358 ff. (363 f.).

140) Vgl. dazu auch M a u n z - D ü r i g : GG Art. 70 Rdnr. 26.

141) Vgl. die Nachweise in Anm. 138.

142) BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. 6. 1954 über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes, BVerfGE 3, 407 ff. (421).

143) BVerfG aaO.

Neben der Befugnis des Bundesgesetzgebers, die fachlich-straßenbaulichen Grundsätze zu normieren, nach denen Bauvorhaben an Bundesfernstraßen auszugestalten sind, und ihren Vollzug im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zu regeln, ist dem Grundgesetz auf dem Gebiet des Baues und der Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs also die „stillschweigend-impliziert (mit)geschriebene Bundeszuständigkeit“¹⁴⁴⁾ zu entnehmen, auch die für die straßenbaurechtliche Regelung unerläßlichen Übergriffe in andere Gesetzgebungsbereiche vorzunehmen. Die verfassungsrechtliche Legitimation des Bundesgesetzgebers zur Normierung der Konzentrationswirkung in den fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsvorschriften hängt somit davon ab, ob sich die Konzentrationswirkung als unerläßlich für die bundesgesetzliche Regelung des Fernstraßenbaues erweist.

b) Die Unerläßlichkeit der Verwaltungskonzentration für die wirksame Regelung der Materie „Fernstraßenbau“

Bei der Frage nach der Bedeutung der Konzentrationswirkung für die Wahrnehmung der dem Bund zugewiesenen Gesetzgebungsmaterie Fernstraßenbau dürfen die bisherigen Erkenntnisse über das Wesen der Konzentrationswirkung nicht außer acht gelassen werden. Danach ist die Konzentrationswirkung im Sinne der Fortgeltungstheorie zu verstehen und äußert sich daher als Verwaltungskonzentration. Die Ersetzungswirkung der Planfeststellung ist auf eine Konzentration der Zuständigkeit, des Erlaßverfahrens und des Genehmigungsausspruchs beschränkt¹⁴⁵⁾, während das den ersetzten Zulassungsakten zugrunde liegende materielle Recht auch in der Planfeststellung zu beachten ist. Die Unerläßlichkeit dieser Verwaltungskonzentration für die Regelung des Fernstraßenbaues ist also Voraussetzung für die Annahme einer Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs hinsichtlich der Konzentrationswirkung der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung. Die entscheidende Frage ist dabei, ob die Verwaltungskonzentration über die ihr allseits attestierte Zweckmäßigkeit hinaus eine unabdingbare Voraussetzung für die Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Fernstraßen darstellt.

De p p e verneint diese Frage mit der Begründung, es habe auf dem Straßensektor bis zur Schaffung des Fernstraßengesetzes eine Planfeststellung nur für die Autobahnen gegeben, und die Tatsache, daß auch zuvor Straßen gebaut worden seien, beweise ja, daß die mit Konzentrationswirkung ausgestattete Planfeststellung keine unabdingbare Notwendigkeit für die staatliche Aufgabenerfüllung auf dem Gebiet des Fernstraßenwesens sei. Im übrigen bestehe nach Einführung der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel in jedem Fall die Möglichkeit, die Versagung einer für ein Straßenbauvorhaben notwendigen Genehmigung gerichtlich nachprüfen zu lassen. Auf diese Weise könne gesichert werden, daß die Bedürfnisse des Verkehrs nicht egoistischen Länderinteressen geopfert würden. Die

¹⁴⁴⁾ Die Bezeichnung stammt von v. Mangoldt-Klein: GG Art. 70 Anm. III 4 b.

¹⁴⁵⁾ Vgl. oben S. 90 f.

Konzentrationswirkung erleichtere und vereinfache daher die Ausführung von Fernstraßenbauten. Derartige Zweckmäßigkeitserwägungen könnten jedoch einen Übergriff in die Zuständigkeitsbereiche der Länder nicht rechtfertigen¹⁴⁶⁾.

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Zwar ist zuzugeben, daß der Verwaltungskonzentration Zweckmäßigkeitserwägungen zugrunde liegen. Denn gerade bei so großen Bauvorhaben, wie sie der Bau von Bundesfernstraßen nun einmal darstellt, empfiehlt es sich aus praktischen Gründen, die Vielzahl der erforderlichen Genehmigungen, die an sich von einer Mehrzahl von Behörden in unterschiedlichen und getrennten Verfahren erteilt werden müßten, durch ein einheitliches Verfahren vor einer Behörde zu ersetzen. Die Bedeutung der Konzentrationswirkung erschöpft sich jedoch nicht in bloßer Zweckmäßigkeit. D e p p e übersieht bei seinem Hinweis auf die rechtliche Ordnung des Straßenbaues vor Inkrafttreten des Fernstraßengesetzes, daß sich inzwischen die Dimensionen und Schwierigkeiten des Straßenbaues erheblich vergrößert haben. So hat die zunehmende Ausnutzung des vorhandenen Raumes für Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungszwecke dazu geführt, daß der moderne Straßenbau in einem früher unbekannten Ausmaß mit bereits vorhandenen Interessen in Kollision gerät. Gerade der ständige Ausbau aller Verkehrswege bringt es mit sich, daß Bauvorhaben an Bundesfernstraßen in einer immer weiter ansteigenden Zahl von Fällen das bereits bestehende engmaschige Verkehrsnetz durchschneiden und der dadurch entstehende Konflikt der berührten Verkehrsinteressen einer rechtlichen Lösung bedarf. Daneben muß berücksichtigt werden, in welch steigendem Maß immer weitere Bereiche des Lebens gesetzgeberisch erfaßt und die in diesen Lebensbereichen bestehenden Interessen durch die Normierung neuer Genehmigungsverfahren geschützt werden. Die Zahl der zur Verwirklichung eines Fernstraßenbauvorhabens notwendigen Zulassungsakte ist somit gegenüber der Vergangenheit stark angestiegen. Damit ist auch die Zahl der Behörden gewachsen, in deren Hand das Schicksal geplanter Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen gelegt wäre, wenn für den Bereich des Fernstraßenbaues eine mit Konzentrationswirkung ausgestattete Planfeststellung nicht existierte. Denn mit Recht hat der Bundesverkehrsminister darauf hingewiesen, daß jede dieser Baumaßnahmen nur bei übereinstimmender Zulassung durch alle zuständigen Behörden durchgeführt werden könnte. Die abweichende Auffassung bereits einer Behörde in einer Einzelfrage wäre geeignet, das Gesamtvorhaben zu Fall zu bringen¹⁴⁷⁾. Dabei ist zu besorgen, daß die „an sich“ zuständigen Behörden das Vorhaben nur aus der engen Teilsicht ihres fachlichen Aufgabengebietes und von der Warte lokaler Interessen beurteilen könnten. Die damit verbundene Gefahr der Benachteiligung der überörtlichen Interessen des Fernverkehrs ist entgegen der Ansicht D e p p e s nicht durch die Einführung der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel aus der Welt geschafft. Denn die zur rechtlichen Einordnung einer Fernstraße in die vorgegebene Umwelt heranzuziehenden sachregelnden Normen räumen in vielen Fällen der Verwaltung Beurtei-

¹⁴⁶⁾ D e p p e : Wirkungen S. 129 f.

¹⁴⁷⁾ Normenkontrollverfahren EKRG, Schriftsatz des Bundes I S. 9.

lungs- und Ermessensspielräume ein. Den zur Entscheidung berufenen Behörden ist damit die Möglichkeit gegeben, bei ihrer Interessenabwägung bestimmte Akzente zu setzen, ohne daß damit etwa zwangsläufig ein rechtswidriges Handeln vorläge ¹⁴⁸⁾. Erst die Konzentrationswirkung der Planfeststellung stellt also sicher, daß den Interessen des Fernverkehrs gebührend Rechnung getragen wird, indem die Entscheidung über die Zulassung eines geplanten Straßenbauvorhabens einer Behörde übertragen wird, die mit den Notwendigkeiten des Fernstraßenbaues vertraut, örtlicher Einflußnahme weitgehend entzogen und zur Entscheidung nach einheitlichen, überregionalen Grundsätzen befähigt ist ¹⁴⁹⁾.

Darüber hinaus ist bei der Frage nach der Bedeutung der Konzentrationswirkung für die Regelung des Fernstraßenbaues auch das mit der Verfahrenskonzentration verbundene Element der Zeitersparnis zu beachten. Zwar ist zuzugeben, daß auch ohne die Normierung der Verwaltungskonzentration der Bau von Bundesfernstraßen nicht schlechterdings unmöglich wäre. Die zur Begründung einer Kompetenz kraft Sachzusammenhangs erforderliche Unerläßlichkeit des Übergreifens der Bundesgesetzgebung in ihr nicht zugewiesene Sachbereiche für die Regelung einer ihr ausdrücklich zugewiesenen Gesetzgebungsmaterie darf aber nicht dahin mißverstanden werden, daß die Regelung dieser Materie ohne den normierten Übergriff vollkommen unmöglich sein müßte. Wenn das Grundgesetz dem Bund eine Gesetzgebungsmaterie zuweist, verleiht es ihm vielmehr die Befugnis, diese Materie *s i n n v o l l* auszugestalten ¹⁵⁰⁾. Der Bundesgesetzgeber darf diese Materie zwar nicht ohne Rücksicht auf die bestehende Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen so zweckmäßig wie möglich regeln, aber er ist berechtigt (und verpflichtet), die gesetzliche Regelung so wirksam wie nötig zu treffen. Auf das Gebiet des Bundesfernstraßenbaues angewendet bedeutet das: Der Bundesgesetzgeber ist kraft Sachzusammenhangs zu allen Übergriffen in ihm nicht zugewiesene Gesetzgebungsmaterien befugt, die notwendig sind, damit nicht nur überhaupt Fernstraßen gebaut werden, sondern damit Fernstraßen in einem Umfang und in einer Geschwindigkeit gebaut werden können, die den Interessen des Fernverkehrs gerecht werden. Der in den letzten Jahre sprunghaft angestiegene Kraftfahrzeugverkehr verlangt dabei eine gesetzliche Regelung, die es gestattet, das vorhandene Fernstraßennetz rasch auszubauen und zu erweitern. Das wäre jedoch nicht möglich, wenn jeder der zahlreichen Zulassungsakte, der für ein Bauvorhaben an Bundesfernstraßen an sich vorgeschrieben ist, in dem für ihn vorgesehenen Verfahren von der nach allgemeinen Vorschriften zuständigen Behörde erteilt werden müßte. Abgesehen von den bereits geschilderten Gefahren, die sich daraus für die Verwirklichung der geplanten Baumaßnahme überhaupt ergäben, würde

¹⁴⁸⁾ Aus der gleichen Überlegung wendet sich Bayern dagegen, mittels der Konzentrationswirkung die Entscheidung über die Zulassung von (Eisenbahn-)Bauvorhaben ausschließlich der Planfeststellungsbehörde (nach § 36 Abs. 3 BBahnG) zu übertragen. Nach bayerischer Auffassung wäre zu besorgen, daß diese Behörde ihr Ermessen weitgehend zum Vorteil der feststellungspflichtigen Verkehrsanlage gebrauchen würde. Vgl. Schriftsatz Bayerns II S. 15, Normenkontrollverfahren EKRG.

¹⁴⁹⁾ Vgl. dazu oben S. 91.

¹⁵⁰⁾ So auch D e p p e : Wirkungen S. 129.

dieses Vorgehen Zeitverluste mit sich bringen, die im Hinblick auf den ständig steigenden Bedarf an Bundesfernstraßen von den Interessen des Fernverkehrs her gesehen untragbar wären.

Im Ergebnis ist daher die Unerläßlichkeit der Verwaltungskonzentration und der mit ihrer Normierung verbundenen Übergriffe des Bundes in außerfernstraßenrechtliche Gesetzgebungsbereiche zu bejahen¹⁵¹⁾. Dementsprechend leugnet auch der bayerische Gesetzgeber trotz seiner Kritik an der Einbeziehung landesrechtlich vorgeschriebener Genehmigungen in die Wirkung der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung nicht, daß es sich für die Straßenbauverwaltung als „zwingend notwendig“ erwiesen hat, in der Planfeststellung nach dem Fernstraßengesetz auch über Genehmigungen usw. nach Landesgesetzen zu entscheiden, „um einen raschen und zweckmäßigen Straßenbau im Lande zu gewährleisten“¹⁵²⁾.

c) Die Entscheidung für die Theorie der differenzierten Fortgeltung

Mit der Feststellung, daß die Konzentrationswirkung der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung einen unerläßlichen Bestandteil wirksamer bundesgesetzlicher Regelung des Fernstraßenbaues darstellt, ist die Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs zur Normierung der Verwaltungskonzentration in § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG gegeben. Dabei kann gegen die Befugnis des Bundes, kraft Konnexität eine allseitige Verwaltungskonzentration herbeizuführen, nicht eingewendet werden, daß der Bundesgesetzgeber sich nicht darauf beschränkt habe, in ihm nicht ausdrücklich zugewiesene Gesetzgebungsmaterien einzugreifen, sondern daß er auch in ihm ausdrücklich zugewiesenen Bereichen den Vollzug der dort bestehenden materiellen Normen abweichend von den im Grundgesetz dafür vorgesehenen Verwaltungstypen geregelt hat¹⁵³⁾. Wenn der Bundesgesetzgeber kraft Sachzusammenhangs sogar dazu berechtigt ist, in ihm überhaupt nicht zugewiesene Materien einzugreifen und sie der Verwaltungskonzentration der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung zu unterwerfen, dann muß das ebenso in Bereichen möglich sein, die zwar ausdrücklich seiner Gesetzgebungskompetenz zugewiesen sind, in denen ihn aber das Grundgesetz in seinem Recht zur Verfahrensgesetzgebung insofern gebunden hat, als es den Vollzug der sachlichen Normen einem von der Bundesauftragsverwaltung abweichenden Verwaltungstyp zugewiesen hat. Hier wie dort besteht das gleiche unabweisbare Bedürfnis nach Verfahrensvereinheitlichung.

Mit der grundsätzlichen Bejahung einer Kompetenz kraft Sachzusammenhangs zur Normierung der Verwaltungskonzentration in den Planfeststellungsvorschriften des Fernstraßengesetzes ist jedoch noch nicht geklärt, nach welchem Verständnis der Fortgeltungstheorie die Konzentrations-

151) Ebenso z. B. auch Marschall: FStrG § 17 Rdnr. 3 (S. 485 f.), Kodal: StrR S. 482 f.

152) Vgl. die Amtl. Begr. zu Art. 75 EntwBayStrWG (dem späteren Art. 74 BayStrWG) LT-Beilage 2832 (3. Legislaturperiode).

153) Ein Beispiel dafür ist die Ersetzung der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nach § 36 BBahnG durch den Planfeststellungsbeschluß nach § 17 f. FStrG.

wirkung durch diese Gesetzgebungsbefugnis gedeckt ist. Es bleibt das Problem zu lösen, ob die Konzentrationswirkung sich auf eine reine Verfahrensvereinheitlichung beschränken muß (Theorie der differenzierten Fortgeltung) oder ob darüber hinaus auch das den ersetzten Hoheitsakten zugrunde liegende materielle Recht in das Bundesfernstraßenrecht übernommen worden ist (Theorie der einheitlichen Fortgeltung). Dabei hätte der Bund im ersten Fall nur in die auf anderen Gebieten bestehende Gesetzgebungskompetenz für das Verfahrensrecht eingegriffen, im zweiten dagegen auch die volle Gesetzgebungsbefugnis zur Sachregelung auf diesen Gebieten wahrgenommen ¹⁵⁴⁾.

Gegen eine Beschränkung der Konnexkompetenz auf das Gebiet des Verfahrensrechtes spricht die Überlegung, daß dabei dem Bund das Recht zur Verfahrensgesetzgebung über den Umfang seiner Befugnis zur gesetzlichen Sachregelung hinaus eingeräumt wird. Der Bundesgesetzgeber wäre danach also berechtigt, den Vollzug von materiellem Landesrecht zu normieren. Der damit verbundene Übergriff in die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern wird im Bereich des Fernstraßenrechtes nicht in voller Schärfe sichtbar, da der Vollzug des Fernstraßengesetzes ebenso wie der der Ländergesetze in Landesverwaltung zu erfolgen hat (wenn auch nicht in landeseigener, sondern in Bundesauftragsverwaltung) ¹⁵⁵⁾. Bei der Planfeststellung nach § 36 BBahnG hätte diese Auffassung jedoch zur Folge, daß dem Bund das Recht zugestanden würde, den Vollzug von Landesgesetzen in bundeseigener Verwaltung anzuordnen. Das widerspräche eindeutig dem in Literatur und Rechtsprechung einhellig vertretenen Grundsatz, daß nach der Systematik des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze seiner Verwaltungsbefugnisse bezeichnet ¹⁵⁶⁾. Diese Konsequenz könnte vermieden werden, wenn die Konzentrationswirkung im Sinn der Theorie der einheitlichen Fortgeltung verstanden würde, also dem Bundesgesetzgeber kraft Sachzusammenhangs auch die Befugnis zur Sachregelung in den von Fernstraßenbauvorhaben berührten außer-fernstraßenrechtlichen Gesetzgebungsbereichen eingeräumt würde. Der entscheidende Einwand gegen eine so weitreichende Konnexkompetenz des Bundes liegt jedoch darin, daß im Bereich des Fernstraßenbaurechtes zwar eine unabdingbare Notwendigkeit nach Verwaltungskonzentration besteht, wenn in diesem Bereich eine wirksame bundesgesetzliche Regelung möglich sein soll, nicht dagegen eine gleich dringende Notwendigkeit, dem Bund auch das Recht zur sachlichen Gesetzgebung auf allen von Fernstraßenbauvorhaben berührten Gebieten einzuräumen. Das beweisen schon die Erfahrungen der Praxis, die — zumindest in Bayern — entsprechend Nr. 10 der Planfeststellungsrichtlinien FStrG von der Beachtlichkeit des den ersetzten Hoheitsakten zugrunde liegenden materiellen Rechtes ausgeht, ohne daß dadurch die effektive Verwirklichung von Bauvorhaben an Bundesfernstraßen gefährdet ist.

¹⁵⁴⁾ Vgl. dazu oben S. 96.

¹⁵⁵⁾ Zur Ausübung der Bundesauftragsverwaltung als reine Landesverwaltung vgl. Maunz-Dürig: GG Art. 85 Rdnr. 6 und Art. 83 Rdnr. 28 mit Fußnote 2.

¹⁵⁶⁾ Vgl. dazu die Urteile des BVerfG vom 28. 2. 1961 (Fernsehstreit) — BVerfGE 12, 205 ff. (229) — und vom 30. 10. 1962 (Wasserrechtsstreit) — NJW 1962, 2243 ff. (2246) —; ferner Maunz-Dürig: GG Art. 83 Rdnr. 10 und Art. 89 Rdnr. 12, Zeidler DVBl. 1960, 573 ff. (579 f.) und im Grundsatz auch Klein AöR 88 (1963), 277 ff. (409).

An diese Erkenntnis muß die Entscheidung über den Umfang der Konnexkompetenz des Bundesgesetzgebers im Bereich des Fernstraßenwesens anknüpfen. Sie macht deutlich, daß es sich bei der Frage nach der Befugnis des Bundesgesetzgebers zur Normierung der Konzentrationswirkung um einen bisher in Literatur und Rechtsprechung unbeachteten Sonderfall handelt, in dem sich die Erforderlichkeit des Kompetenzübergreifens auf den Bereich des Verfahrensrechts beschränkt. Entsprechend dem Grundsatz, daß dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs nur insoweit eingeräumt werden darf, als er sie zur wirksamen Wahrnehmung ihm zugewiesener Kompetenzen unbedingt benötigt, ist daher die Befugnis des Bundesgesetzgebers, aus dem Bereich des Fernstraßenbaues in andere Materien der Gesetzgebung überzugreifen, auf den Bereich des Verfahrensrechtes beschränkt. Daß dem Bundesgesetzgeber damit das Recht verliehen wird, in Durchbrechung der allgemeinen Systematik der grundgesetzlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auch den Vollzug von Landesrecht zu regeln, rechtfertigt sich aus dem Ausnahmecharakter der Problemstellung, der bisher weder in der (Verfassungs-)Gesetzgebung noch in Literatur und Rechtsprechung Beachtung erfahren hat. Allein diese Auffassung ist auch vom Ergebnis her gesehen vertretbar: Die Beschränkung der Vollzugsregelungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes durch seine Befugnis zur sachlichen Normsetzung soll die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder schützen. Es wäre daher widersinnig, wenn gerade diese Beschränkung der Bundesbefugnisse dazu führen würde, daß der Bundesgesetzgeber aus der Notwendigkeit der Verwaltungskonzentration auch die Berechtigung zur sachlichen Gesetzgebung in all den Fällen herleiten könnte, in denen Bauvorhaben an Bundesfernstraßen zwangsläufig auch andere Gesetzgebungsmaterien berühren. Vom Telos der grundgesetzlichen Kompetenzaufteilung her gesehen ist daher im Bereich des Fernstraßenbaues allein die Beschränkung der Konnexkompetenz des Bundes auf den Bereich des Verfahrensrechts mit der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern vereinbar.

Abschließend läßt sich daher feststellen:

Die Normierung der Konzentrationswirkung in den Planfeststellungsvorschriften des Fernstraßengesetzes steht nur dann nicht in Widerspruch zur bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes, wenn sie im Sinn der Theorie der differenzierten Fortgeltung verstanden wird. Als eine Verwaltungskonzentration ohne jede Auswirkung im Bereich des sachregelnden Normenbestandes ist sie jedoch auch in dem in § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 FStrG niedergelegten umfassenden Ausmaß mit der grundgesetzlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern vereinbar.

Schrifttumsverzeichnis

- Achterberg**: Die Enteignungshoheit und die Befugnis zur Entscheidung über den Umfang der Enteignung beim Bau von Reichsbahnanlagen, Marburger Diss. 1959
zitiert: Achterberg: Enteignungshoheit
- Achterberg**: Das Verhältnis der bundesbahnrechtlichen Planfeststellung zur vorläufigen Feststellung des Enteignungsplans nach preußischem Recht, DÖV 1960, 166 ff.
- Achterberg**: Die Verwaltungsakte des bundesbahnrechtlichen Planfeststellungs- und Enteignungsverfahrens und ihre Anfechtung nach der Verwaltungsgerichtsordnung, DVBl. 1960, 385 ff.
- Baumeister**: Zur Geschichte und Problematik des deutschen Straßen- und Wegerechts, Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen, Neue Folge Heft 31, Bielefeld 1957
zitiert: Baumeister: GeschStrWR
- Bartlsperger**: Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates, DVBl. 1967, 360 ff.
- Beine-Lohmann**: Ein Beitrag zum Planfeststellungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz in der Fassung vom 10. 1. 1959, ZLW 1965, 103 ff.
- Bielenberg**: Neue Rechtsgrundlagen für den Bau unterirdischer Verkehrsanlagen in Hamburg — Zum neuen Hamburgischen Enteignungsgesetz, DVBl. 1964, 501 ff.
- Bielenberg**: Bemerkungen zu den Darlegungen Blümels, DVBl. 1964, 907 ff.
- Blümel**: Ungereimtheiten beim Rechtsschutz gegen Planfeststellungen, DÖV 1959, 665 ff.
- Blümel**: Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, 697 ff.
- Blümel**: Die Bauplanfeststellung I, Erster Teil: Die Planfeststellung im preußischen Recht und im Reichsrecht, Stuttgart 1961
zitiert: Blümel: BauPF I
- Blümel**: Unwirksamkeit der gewerberechtlichen Ausschußfrist für Einwendungen gegen „genehmigungspflichtige Anlagen“ — Eine Entgegnung, BB 1963, 882 ff.
- Blümel**: Zur Teilnichtigkeit des neuen Hamburgischen Enteignungsgesetzes — Eine Entgegnung, DVBl. 1964, 905 ff.
- Blümel**: Zur Praxis der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen, DVBl. 1966, 63 ff.
- Brohm**: Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, res publica Bd. 3, Stuttgart 1959
zitiert: Brohm: Rechtsschutz
- Brügelmann — Grauvogel — Pohl — Förster — Meyer —**
- Stahnke**: Bundesbaugesetz, Stuttgart — Berlin — Köln — Mainz, Stand: 11. Lieferung März 1966
zitiert: Brügelmann — . . . : BBauG
- Deppe**: Die absorptiven Wirkungen der Planfeststellung im Bundesbahn- und Fernstraßengesetz und die bundesstaatliche Ordnung, Göttinger Diss. 1957
zitiert: Deppe: Wirkungen

- Forsthoff: Norm und Verwaltungsakt im geltenden und künftigen Bau-
recht, DVBl. 1957, 113 ff.
- Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. Band, Allgemeiner Teil,
9. Auflage, München — Berlin 1966
zitiert: Forsthoff: VerwR
- Fritsch: Das Deutsche Eisenbahnrecht, Grundriß des Reichs- und des
preußischen Rechts, 2. Auflage, Berlin 1928
zitiert: Fritsch: EisenbR
- Fritsch: Handbuch der Eisenbahngesetzgebung im Deutschen Reiche und
in Preußen, 3. Auflage 1930
zitiert: Fritsch: Handbuch
- Fuhr: Kommentar zur Gewerbeordnung, Loseblattsammlung
zitiert: Fuhr: GewO
- Fuß: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt — Bericht und Gedanken über
die Schrift von Dieter Volkmar, DÖV 1964, 522 ff.
- Gieseke — Wiedemann: Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung
der Landeswassergesetze, Kommentar, München — Berlin 1963
zitiert: Gieseke-Wiedemann: WHG
- Gleim: Das Eisenbahnbaurecht — Die rechtliche Begründung und der Bau
der Eisenbahnen in Preußen, 1893
zitiert: Gleim: EisenbBR
- Grau: Vom Vorrang der Bundeskompetenzen im Bundesstaat, Festschrift
für Heinitz, Berlin 1926, S. 358 ff.
- Greif: Personenbeförderungsgesetz, Kommentar, München — Berlin 1961
zitiert: Greif: PBefG
- Groebe: Das erste Landesstraßengesetz — Bayern paßt sein Wegerecht
dem FStrG an,
DVBl. 1959, 48 ff.
- Haustein: Die Eisenbahnen im deutschen öffentlichen Recht, herausge-
geben unter Mitwirkung von Bundesbahnjuristen, Frankfurt 1960 (Bearbei-
tung der Rechtsordnung der sächlichen Mittel der Eisenbahnen von
M. Koch)
zitiert: Haustein-Koch: Eisenbahnen
- Herzog: Gesetzgeber und Verwaltung VVDStRL Heft 24 (1966), S. 183 ff.
- Imboden: Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL Heft 18
(1960), S. 113 ff.
- Jesch: Gesetz und Verwaltung — Eine Problemstudie zum Wandel des Ge-
setzmäßigkeitsprinzipes, Tübingen 1961
- Klein: Das Verhältnis von Gesetzgebungszuständigkeit und Verwaltungs-
zuständigkeit nach dem Grundgesetz, AöR 88 (1963), S. 377 ff.
- Knorr: Zum Bayerischen Straßen- und Wegegesetz, BayVBl. 1958, 257 ff.,
300 ff.
- Koch: Über Grundlage und Bedeutung des öffentlichen Eisenbahn-Sachen-
rechts, Folge 3 der Schriftenreihe „Die Bundesbahn“, Köln—Darmstadt 1953
zitiert: Koch: Eisenbahn-Sachenrecht
- Kodal: Straßenrecht — Alphabetisch geordnetes Handbuch für die Praxis
mit den Straßen- und Wegegesetzen des Bundes und der Länder, 2. Auf-
lage, München—Berlin 1964
zitiert: Kodal: StrR

- Köhler:** Straßenbau und Eigentumsschutz, DVBl. 1963, 618 ff.
- Köttgen:** Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung (Berichtszeit: Legislaturperiode des 1. Bundestages)
JöR neue Folge Bd. 3 (1954), S. 67 ff.
- Kolb:** Das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, Köln 1958
zitiert: Kolb: WHG
- Kruchen:** Planfeststellung und Widmung bei Bundesbahnanlagen, in: Beiträge zum Eisenbahnrecht, hrsg. von W. Hauste in, Folge 7 der Schriftenreihe „Die Bundesbahn“ 1955, S. 7 ff.
zitiert: Kruchen: Planfeststellung und Widmung
- Kruchen:** Zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung (Urteil des BVerwG vom 12. 7. 1956)
DÖV 1957, 172 ff.
- Kruchen:** Besprechung des Urteils des BVerwG vom 12. 7. 1956 in „Die Bundesbahn“ 1957, 575 f.
- Küchenhoff:** Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten und Verfassungsauslegung, DVBl. 1951, 585 ff.
- Landmann — Rohmer — Eyermann — Fröhler:** Gewerbeordnung, Kommentar, 12. Auflage, München—Berlin
zitiert: Landmann—Rohmer—Eyermann—Fröhler: GewO
- Loschelder:** Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in ihrem Verhältnis zur Leistungsverwaltung, DVBl. 1957, 819 ff.
- Mang — Maunz — Mayer — Obermayer:** Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 2. Auflage, München 1964
zitiert: Mang u. a.: StuVerwRBay
- v. Mangoldt — Klein:** Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage, Berlin — Frankfurt 1964
zitiert: v. Mangoldt—Klein: GG
- Marschall:** Das Planfeststellungsrecht der Bundesbahn unter Berücksichtigung des Grundgesetzes, DÖV 1950, 673 ff.
- Marschall:** Bundesfernstraßengesetz, 2. Auflage, Köln — Berlin — Bonn — München 1963
zitiert: Marschall: FStrG
- Maunz — Dürig:** Grundgesetz, Kommentar, Lieferung 1—8, München — Berlin 1966
zitiert: Maunz—Dürig: GG
- Mayer, F.:** Das Opportunitätsprinzip in der Verwaltung, Berlin 1963
zitiert: Mayer: Opportunitätsprinzip
- Mayer, O.:** Deutsches Verwaltungsrecht I. Band, 3. Auflage 1924, Nachdruck Berlin 1961
- Mayer, R.:** Staatliche Planhoheit und Eisenbahn, DÖV 1950, 36 ff.
- Meyer, K.:** Staat, Gemeinde und Bürger im neuen Baurecht, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Jubiläumsschrift zum 100-jährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum 10-jährigen Bestehen des BVerwG.
Im Auftrag der Vereinigung der Präsidenten der deutschen Verwaltungsgerichte herausgegeben von H. Külz und R. Naumann S. 229 ff.

- Normenkontrollverfahren EKrG:** Normenkontrollverfahren, betreffend die Verfassungsmäßigkeit der §§ 9 Abs. 1, 3; 13 Abs. 1 S. 2; 5 S. 2, 3; 16 Abs. 2 des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen — EKrG — vom 14. 8. 1963 (BGBl. I S. 681).
- a) Antragsschriftsatz der Bayerischen Staatsregierung vom 2. 3. 1964
zitiert: Schriftsatz Bayerns I
 - b) Stellungnahme des Bundesministers für Verkehr namens der Bundesregierung vom 11. 9. 1964 (Z 7. 10 354 — 95. Vmz/64)
zitiert: Schriftsatz des Bundes I
 - c) Ergänzung des Antragsschriftsatzes der Bayerischen Staatsregierung vom 15. 4. 1965
zitiert: Schriftsatz Bayerns II
 - d) Äußerung des Bundesministers für Verkehr namens der Bundesregierung zum Ergänzungsschriftsatz der Bayerischen Staatsregierung vom 27. 6. 1966 (Z 7. 10 354 — 23 F/66)
zitiert: Schriftsatz des Bundes II
(nicht veröffentlicht)
- Obermayer:** Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt
Stuttgart — München — Hannover 1956
zitiert: Obermayer: Verwaltungsakt
- Obermayer:** Anmerkungen zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. 5. 1956, NJW 1956, 1849 ff.
- Obermayer:** Die baurechtliche Behandlung öffentlicher Bauten, DVBl. 1958, 419 ff.
- Obermayer:** Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut
VVDStRL Heft 18 (1960), S. 144 ff.
- Obermayer:** Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts, Stuttgart — München — Hannover 1964
zitiert: Obermayer: Grundzüge
- Obermayer:** Verfassungsrechtliche Aspekte der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, DVBl. 1965, 625 ff.
- Palandt:** Bürgerliches Gesetzbuch, 26. Auflage, bearbeitet von D a n c k e l m a n n, G r a m m, H o c h e, K e i d e l, L a u t e r b a c h, München — Berlin 1967
zitiert: Palandt — . . . : BGB
- Pathe:** Die Ausführung der Bundesgesetze, DVBl. 1951, 681 ff.
- Planfeststellungsrichtlinien BBahnG:** Richtlinien über die Planfeststellung bei Bundesbahnanlagen, Verfügung HVB 5,872 Ra 839 vom 15. 9. 1955, abgedruckt in „Die Bundesbahn“ 1955, 762 ff.
- Planfeststellungsrichtlinien FStrG:** Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz vom 29. 1. 1962, VkbL 1962, 178.
- Salzwedel:** Bericht über sein Referat: Der Entwurf des Bundeswasserstraßengesetzes und die Länderkompetenzen — 111. Kolloquium über Fragen des Rechts der Wasserwirtschaft, ZfW 1965/1966 (1965) S. 92 ff.
- Schaefer:** Die Gesetze der Reichsautobahnen (mit einschlägigen Vorschriften und Verweisungen) Berlin 1937
zitiert: Schaefer: RAB
- Scheuner:** Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, in K a i s e r: Planung I — Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1955, S. 67 ff.
zitiert: Scheuner: Zentrale staatliche Planung

- Schleicher-Reymann-Abraham: Das Recht der Luftfahrt — Kommentar und Quellensammlung, 2. Band, 3. Auflage, Köln - Berlin - Bonn - München 1966
- Sieder-Zeitler: Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Kommentar, München 1960
zitiert: Sieder-Zeitler: BayStrWG
- Stern: Das allgemeine Verwaltungsrecht in der neueren Bundesgesetzgebung, JZ 1962, 297 ff.
- Stern: Die öffentliche Sache, VVDStRL Heft 21, S. 183 ff.
- Volkmar: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt — Versuch einer begrifflichen Abgrenzung, Berlin 1962
zitiert: Volkmar: Rechtssatz
- Weber: Die öffentliche Sache, VVDStRL Heft 21, S. 145 ff.
- Werner, F.: Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1957, 221 ff.
- Werner, L.: Die Eisenbahnhoheit, Wien 1947
- Wolff: Verwaltungsrecht I — Ein Studienbuch, 6. Auflage, München-Berlin 1965
zitiert: Wolff: VerwR I
- Wolff: Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozeßrecht). Ein Studienbuch, München-Berlin 1966
zitiert: Wolff: VerwR III
- Zinkahn-Bielenberg: Bundesbaugesetz, Kommentar, München-Berlin 1966
- Zimniok: Bayerisches Wasserrecht, Handkommentar, München 1964
zitiert: Zimniok: BayWG
- Zimniok: Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Handkommentar, 3. Auflage, München 1964
zitiert: Zimniok: BayStrWG
- Zippelius: Grundfragen des öffentlichen Sachenrechts und das bayerische Straßen- und Wegegesetz, DÖV 1958, 838 ff.

